

Reseña de los VII Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo

Antonio Arias
Vicegerente de la Universidad de Salamanca

Los funcionarios de los Organos de control externo de las Comunidades Autónomas, (equivalentes de los diferentes Tribunales de Cuentas) se reúnen cada dos años con el intento de conocer mejor los métodos y experiencias desarrolladas por cada uno de ellos, así como debatir la problemática derivada de su actividad. Nuestro colaborador nos resume el contenido de la última reunión celebrada en Barcelona.

FICHA RESUMEN

Autor:

Antonio Arias

Título:

Reseña de los VII Encuentros Técnicos de Organos de Control Externo

Fuente:

Partida Doble, núm. 130, páginas 114 a 119, febrero 2002

Localización: PD 02.02.09

Resumen:

Los funcionarios de los Organos de control externo de las Comunidades Autónomas, (equivalentes de los diferentes Tribunales de Cuentas) se reúnen cada dos años con el intento de conocer mejor los métodos y experiencias desarrolladas por cada uno de ellos, así como debatir la problemática derivada de su actividad. Nuestro colaborador nos resume el contenido de la última reunión celebrada en Barcelona, en la que los asuntos de mayor interés fueron los siguientes:

1. Indicadores de gestión, experiencias prácticas
2. La informatización de los OCEX
3. El control de calidad de las fiscalizaciones
4. La utilización de los informes de auditoría
5. La fiscalización de las fundaciones y de los consorcios

Descriptor ICALI:

Indicadores de gestión. Auditoría pública. Control de calidad.

1. INTRODUCCION

Los funcionarios de los Órganos de Control Externo (OCEX) de todo el Estado Español, suelen reunirse cada dos años en unas Jornadas, eminentemente técnicas, donde se debaten en unas pocas mesas de trabajo, los aspectos de se consideran más relevantes o dignos de estudio. La participación, que en teoría conlleva la presentación obligatoria de comunicación a la mesa, permite crear un cuerpo de doctrina muy útil para la auditoría pública y promover unas conclusiones que son muy valoradas por todos los interesados en la fiscalización de las Entidades Públicas.

2. VII ENCUENTRO (BARCELONA-2001)

El 22 y 23 de noviembre de 2001 se celebraron en Barcelona los VII Encuentros Técnicos. Promovido por las Sindicatura de Comptes de Catalunya, que salía en esos días de una indeseada notoriedad, en la renovación de sus sindicatos por el Parlamento catalán. Acudieron al World Trade Center de la capital catalana otro centenar de funcionarios de órganos de fiscalización, con dos grupos ausentes: Nadie del Tribunal de Cuentas de España, salvo algún Alto Funcionario que presencié las conclusiones.

El propio Tribunal de Cuentas también asistía esos días la renovación de

sus consejeros, tras el acuerdo entre los dos grandes partidos políticos de las Cortes Generales. Estas ausencias denotan falta de sintonía entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos y, para muchos de los participantes, sencillamente constituían una demostración de que aquel sigue viviendo en el siglo XIX. En anteriores jornadas, los funcionarios del Tribunal de Cuentas han contribuido decisivamente a elevar el nivel de los debates, aunque sus compañeros autonómicos suelen acusarles de ser excesivamente formalistas.

El otro gran ausente, que restó amplitud y diversidad a los puntos de vista, fue el sector, que podría denominarse de auditores "no-OCEX", tanto privados como pertenecientes a la Intervención de las distintas Administraciones locales, autonómicas o estatales.

Los cinco grupos de trabajo han analizado y presentado conclusiones sobre los siguientes temas⁽¹⁾:

1. Indicadores de gestión, experiencias prácticas
2. La informatización de los OCEX
3. El control de calidad de las fiscalizaciones
4. La utilización de los informes de auditoría
5. La fiscalización de las fundaciones y de los consorcios

Verdaderamente innovadoras fueron algunas partes de la declaración del grupo cuarto (ver Cuadro 1). Se reconocía la reducida dimensión de los OCEX (frente al cada vez más amplio ámbito de fiscalización que les compete) lo que invita a la utilización del trabajo realizado por otros auditores (internos o externos) en las fiscalizaciones a efectuar, ya que permite reducir la amplitud de los procedimientos a realizar, evitando por tanto duplicidades, al tiempo que posibilita la liberación de re-

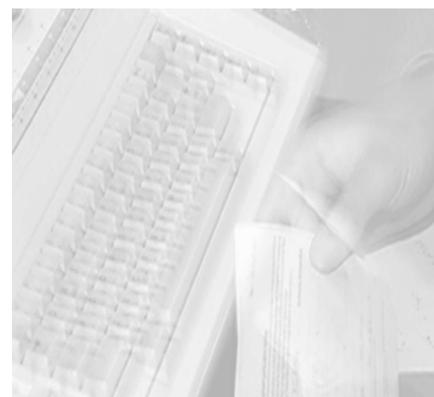
ursos para ser destinados a otras tareas de fiscalización.

De acuerdo con múltiples normas internacionales (INTOSAI, la IFAC y el Tribunal de Cuentas Europeo) para poder apoyarse en las auditorías realizadas por terceros, los encuentros recordaron que era necesario asegurar los siguientes aspectos:

- La independencia del auditor respecto a la entidad fiscalizada
- Su competencia técnica y profesional
- Los objetivos del trabajo y sus métodos empleados, que deben coincidir suficientemente con los requeridos para la labor fiscalizadora
- Las conclusiones, que deben basarse en pruebas suficientes, pertinentes y fiables.

Se reconoció, en definitiva la importante contribución de los auditores privados, aunque constatando algunas lagunas en su formación en derecho público (vg: la contratación administrativa). El propio presidente del Registro de Economistas Auditores, Je-

E xiste falta de comunicación entre el Tribunal de cuentas y los OCEX autonómicos



(1) http://www.sindicatura.org/index_cast.html

CUADRO 1

LA UTILIZACIÓN DE LOS INFORMES DE AUDITORÍA DE AUDITORES PRIVADOS

De la experiencia práctica acumulada en los últimos años por los OCEX, se constata que, a veces, deberíamos rebajar las expectativas teóricas de reducción del trabajo de fiscalización mediante la utilización de los informes de auditoría realizados por auditores privados.

A estos efectos, se debe valorar, en cada caso, en qué ámbitos pueden llegar a resultar provechosos este tipo de trabajos.

Pueden serlo claramente en los informes sobre empresas públicas mercantiles, en la parte del trabajo de auditoría financiera, pero no en la revisión del cumplimiento de la normativa administrativa que les sea de aplicación.

Por contra, la práctica nos demuestra que son pocos los auditores privados que disponen de los conocimientos y la experiencia necesarios para abordar trabajos de auditoría en el ámbito de las entidades sujetas al derecho administrativo y que utilizan planes de contabilidad tan lejanos al empresarial. Sin embargo, la experiencia adquirida por estos auditores mejora notablemente su trabajo.

Al igual que en otros sectores, debería estudiarse la posibilidad de establecer un sistema de habilitación para poder ejercer la actividad profesional auditora en el ámbito de la administración pública, que considere criterios como la experiencia, la formación específica, etc.

En los OCEX preocupa el uso de los denominados Indicadores de gestión



CUADRO 2

EL CONTROL DE CALIDAD DE LAS FISCALIZACIONES

El control de calidad en las normas técnicas de auditoría

Las normas técnicas de auditoría del sector público y privado muestran una creciente preocupación por el control de calidad de las auditorías realizadas, al objeto de reforzar la confianza de la sociedad en la auditoría como instrumento para mejorar la credibilidad de la información financiera. Sin embargo, se observa un escaso desarrollo de los mecanismos directos de control de calidad en los OCEX de España en contraposición con el creciente impulso que a los mismos conceden otros tribunales.

Propuesta de un modelo de gestión de calidad para los OCEX

El rigor técnico y la satisfacción de las necesidades de los destinatarios y usuarios de los informes de fiscalización constituyen los principios que han de regir el conjunto de actuaciones de los OCEX, y la gestión integral de calidad es una herramienta fundamental para garantizar tales principios.

Por lo tanto, aquí se presenta una propuesta de modelo de gestión de calidad para los OCEX que permita tanto verificar o evaluar que los trabajos de fiscalización se realicen de acuerdo con las normas de auditoría y estándares de calidad, como implantar una cultura de mejora continua o aseguramiento de calidad. La propuesta de sistema de gestión de calidad en las fiscalizaciones constaría de dos etapas o niveles de evaluación:

a) Nivel de control interno de calidad

Partiendo de una adecuada supervisión, en los OCEX debería existir una unidad que podría denominarse Secretaría Técnica, responsable, entre otras cuestiones, del control interno de calidad. Anualmente dicha unidad emitiría un informe resumen de los principales aspectos detectados en las revisiones y de las recomendaciones más relevantes, dándole la oportuna publicidad interna.

La estructura y tamaño de esa Secretaría Técnica variaría en función de las dimensiones de cada entidad. En las entidades de estructura unipersonal las funciones de esta unidad podrían asumir las actuales comisiones de auditores. En entidades con toma de decisiones colegiadas las secretarías técnicas deberían estar integradas por personal auditor altamente cualificado y contaría con la colaboración de los máximos responsables técnicos de los distintos departamentos de fiscalización que podrían configurar las correspondientes comisiones técnicas.

El control interno de calidad se puede dividir en dos etapas. La primera etapa abarcaría desde el inicio del trabajo hasta la fase de borrador del informe y la segunda desde el borrador del informe hasta el informe definitivo.

En la primera etapa se propone que los trabajos de fiscalización sean revisados por auditores que no hayan participado en el trabajo de campo, abarcando todas las fases de la fiscalización desde la planificación hasta la redacción del borrador del informe.

Las revisiones tendrían carácter selectivo y se centrarían en las áreas de especial riesgo y relevancia. Para la revisión se utilizarían cuestionarios que recogerían los puntos clave de la fiscalización, y las conclusiones y recomendaciones se plasmarían en un informe que se remitiría a la unidad responsable del control de calidad y al equipo de auditoría responsable de la fiscalización que podría modificar su borrador o emitir un contrainforme.

En la segunda etapa puede ser difícil de compatibilizar la actuación de la unidad responsable del control interno con el proceso de toma de decisiones de los OCEX, sobre todo en órganos colegiados. Sin embargo, sería conveniente que las modificaciones del borrador del informe estuviesen sustentadas por informes que se remitirían a la unidad de control para su conocimiento.

Por otra parte, dicha unidad remitiría un informe técnico al órgano decisor correspondiente sobre la razonabilidad o idoneidad de las alegaciones presentadas en su momento por el ente fiscalizado, realizando un seguimiento del tratamiento dado a las alegaciones en el informe definitivo.

b) Nivel de control externo de calidad

El último nivel de control de calidad, que sólo podría aplicarse de existir un control interno de calidad implantado, supondría que expertos independientes emitirían su opinión sobre la estructura organizativa del OCEX, sobre si normas y procedimientos proporcionan una seguridad razonable sobre métodos y calidad de los trabajos, y si responde a las exigencias de los usuarios de los informes. De los resultados de la revisión se emitiría un informe dándole la publicidad que se considere conveniente.

● Reseña de los VII Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo

sús Betrian Piquet, presente en una de las mesas, no se manifestó contrario a la necesidad de una “segunda habilitación” para ejercer en Administraciones Públicas, siempre que se valorase la formación y la experiencia en el sector. Él mismo recordó que, en los procesos concursales, los jueces también son selectivos a la hora de determinar a quien designan Interventor.

Otro de los aspectos que más interés despertaron fue el relativo al control de calidad en las fiscalizaciones, que ya había sido debatido en los terceros encuentros de los OCEX, celebrados en Vitoria en 1991, estando plenamente vigentes sus conclusiones. No obstante, parecía conveniente actualizar y completarlas ante los nuevos escenarios e hipótesis en la gestión de los fondos públicos, la creciente demanda de transparencia de la gestión pública, la publicación de nuevos pronunciamientos y prácticas sobre control de calidad, y la necesidad de que los destinatarios de los OCEX conozcan los mecanismos de control de calidad que cada entidad tiene establecido. Su impulsor fue Ignacio Cabeza del Salvador, auditor de la Cámara de Comptos de Navarra.

El grupo concluye proponiendo un plan de actuación de los OCEX, para poner en común las distintas actuaciones creando un grupo de trabajo sobre calidad que tuviera como objetivo:

- a) Actualizar el documento sobre principios y normas de auditoría del sector público incluyendo una guía sobre el control de calidad.
- b) Diseñar una guía sobre el control de calidad que incluya la metodología para efectuar la supervisión de los trabajos y los cuestionarios de verificación del control interno de calidad.
- c) Configurar un programa de formación continua.
- d) Establecer los principios de la evaluación externa.
- e) Diseñar las medidas estratégicas para que a medio plazo los OCEX obtengan el certificado de calidad, normas ISO, en la prestación de su servicio público.

La informatización de los OCEX es un punto de vital importancia para realizar un control eficaz

CUADRO ADICIONAL

UNA CITA IMPORTANTE PARA LOS OCEX

El proceso que rige la organización de estos encuentros es muy democrático, participativo y responsable, permitiendo el contacto de los auditores públicos de las diversas CCAA. No se trata de otorgar la formación a los funcionarios asistentes, por otra parte obligatoria de acuerdo con múltiples declaraciones internacionales de auditoría. Tiene un elevado (y generoso diría yo) componente institucional.

Cada una de las áreas de trabajo tiene asignada un coordinador (designado por el organizador aunque no necesariamente perteneciente a él) que, además de recibir las comunicaciones y dirigir el debate, es encargado de redactar las conclusiones a que se ha llegado en cada mesa. En la jornada final, casi siempre acompañada de la relevante conferencia de alguna personalidad del mundo académico o profesional, se aglutinan las conclusiones de todos los temas y se difunden a las revistas profesionales o a las Asambleas legislativas de las que dependen los citados órganos de control. Los presidentes de los OCEX aprovechan también para realizar su propia reunión de coordinación. Un mecanismo práctico y conocido en otros campos, aunque en estos círculos tan sensibles en la opinión pública, no está exento de los peligros de un exceso de transparencia.



La utilización de los informes de auditoría constituye el punto final de su trabajo, dirigido esencialmente a políticos y altos funcionarios con capacidad de decisión

3. OTROS ENCUENTROS ANTERIORES

2.1. V Encuentro (Las Palmas-1996)

La Audiencia de Cuentas de Canarias organizó del 2 al 4 de octubre de 1996 los V Encuentros Técnicos. En aquella ocasión los auditores agruparon su trabajo en cinco áreas: subvenciones, funcionarios de los OCEX, Universidades, Usuarios de la Información financiera y Relaciones control interno-externo.

Se aceptó la presencia de algunos socios / gerentes de firmas privadas de auditoría que contribuyeron a dar un enfoque menos corporativo a la reunión, Por ello, las conclusiones fueron rotundas (aunque no siempre pacíficas) al afirmar que “las cuentas de todas las Entidades Públicas deberían ser auditadas anualmente y con anterioridad a su aprobación. Los plazos de emisión de los informes deberían ser lo mas cortos posibles. En el caso de las Corporaciones Locales deberían promoverse los oportunos cambios legales”. Debe reconocerse que en aquel momento la declaración era revolucionaria y sólo la Intervención General del Estado o de la Seguridad Social han apostado por una generalización de las Auditorías de todas las Entidades *dependientes*.

En otras cuestiones los auditores públicos, celosos de su independencia, recomendaron que “sus funciones no deben ser desempeñadas por personal laboral o eventual” quedando este último caso para tareas “expresamente calificadas de confianza o especial asesoramiento”. Respecto a la potenciación de los funcionarios propios de los Órganos de Control (frente a la *importación* desde otras Entidades) “proponemos que el nivel exigido en los procesos de selección sea superior a la media del conjunto de las Administraciones Públicas”.

Los técnicos de los Tribunales de Cuentas, como puede advertirse, estaban bastante preocupados con la garan-

tía de la independencia de su trabajo y proponían tres formulas sencillas; “ **una selección basada en criterios de merito y capacidad, el reconocimiento de un estatuto especial en cuanto al régimen de sus incompatibilidades y el establecimiento de fórmulas que eviten la posible manipulación de su trabajo**”. Como posibles fórmulas que impidan o mitiguen la manipulación de su trabajo señalan dos: el seguimiento de los informes por los técnicos que han participado en las fases iniciales de su elaboración y mecanismos como la “cláusula de discrepancia”. Por último alertaban sobre la posible perversión o peligro que suponía cubrir los nuevos puestos con funcionarios con “desempeño previo de funciones en Administraciones objeto de control”.

Respecto a la temática universitaria, el Encuentro constató “la ambigüedad de la regulación de las universidades públicas en materia de gasto” denunciando la existencia de sociedades y fundaciones vinculadas a estas que nunca habían rendido cuentas a los correspondientes Órganos de Control Externo. Tras la aprobación de la Ley 6//2001, Orgánica de Universidades, ambos aspectos están nítidamente resueltos.

2.2. VI Encuentro (Toledo-1999)

La Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha fue la encargada de organizar, del 14 al 16 de abril de 1999, los VI Encuentros Técnicos. Asistieron casi doscientos funcionarios, entre letrados y auditores, que se agruparon en cinco cuestiones básicas: Nuevos ámbitos de la fiscalización pública, ingresos públicos, homogeneización de actuaciones fiscalizadoras, crisis de la concepción tradicional del presupuesto y la nueva configuración del sector público. Una reunión (de altísimo nivel) ha dejado muchos testimonios escritos a los que se puede acceder por la cuidada pagina *web* de sus promotores y de inexcusable lectura para todos los estudiosos de la gestión pública.



● Reseña de los VII Encuentros Técnicos de Órganos de Control Externo

De la temática tratada destaca, tanto por su interés y como por la brillantez de su exposición, la primera de las áreas enunciadas (nuevos ámbitos de fiscalización), que no es ajena a la erudición de su coordinador, el Catedrático valenciano y exsindico Vicente Montesinos Julve. Recoge algunas de las "ideas fuerza" que impregnan una Administración Pública en rápida e irreversible transformación: una nueva cultura administrativa caracterizada por "la orientación hacia el cliente-ciudadano, la definición y asignación de responsabilidades de gestión, la introducción de mecanismos que favorezcan la competitividad, la evaluación de los programas en los que se recojan las políticas públicas y la descentralización de decisiones a través de organismos más reducidos (agencias)".

El Encuentro pide una reforma en profundidad de la normativa presupuestaria básica, incluyendo los elementos necesarios para la evaluación y el control de la gestión de los recursos públicos, que debe ser objeto de una progre-

siva ampliación (cuantitativa y cualitativa) de su contenido y alcance. Para ellos, "el nuevo concepto de rendición de cuentas ha de basarse, necesariamente, en la presentación de información más relevante, transparente y oportuna por parte de las entidades públicas, que no incluya solamente elementos financieros sino también componentes de gestión" con énfasis en la consecución de los objetivos y en la evaluación de la prestación de los servicios públicos y la calidad de los mismos, sin perjuicio de la prioridad en la investigación de situaciones de fraude y corrupción.

Las conclusiones reconocen que, en el caso de los OCEX, el cliente es el destinatario de los informes de fiscalización, siendo necesario conocer si el trabajo realizado les satisface: "Para que la respuesta sea positiva, debemos realizar un esfuerzo para conseguir que los informes sean claros y concisos en su lenguaje, sean oportunos en su presentación y, por tanto, útiles para la toma de decisiones."

La fiscalización de las fundaciones y de los consorcios resulta fundamental puesto que son entidades utilizadas cada vez en mayor medida por las Administraciones públicas

NOTA IMPORTANTE

ENCUESTA DE LA COMISION DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DE LA CONTABILIDAD. (INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORIA DE CUENTAS).

Dado que la Unión Europea ha contemplado la utilización por los Estados Miembros de las Normas Internacionales de Contabilidad al menos en las cuentas consolidadas de las sociedades que cotizan en Bolsa, con el horizonte temporal del 2005, el Ministerio de Economía creó una Comisión de Expertos llamada a elaborar un informe sobre la situación actual de la contabilidad española y sobre las líneas básicas de la posible reforma de la misma, para adaptarla, en la medida en que se considere conveniente, a las Normas Internacionales.

Este grupo de trabajo, conocido como la "Comisión del Libro Blanco", ha solicitado, a través de su Subcomisión de Encuestas, la colaboración de PARTIDA DOBLE, al objeto de conocer la opinión de sus lectores sobre algunos aspectos de la previsible adaptación de nuestro ordenamiento a las Normas del IASB.

Dado el interés del tema y su incidencia en la profesión contable española, PARTIDA DOBLE acepta con gusto colaborar con la Comisión y ruega a sus afiliados que, si les parece oportuno, cumplimenten la encuesta elaborada al respecto, que puede encontrarse en la página:

<http://www.icac.mineco.es/roac/encrsg.asp>