

**EL CONTROL EXTERNO DE LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS V**

“AVANZANDO EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS”

PONENCIA

**“EL CONTROL DE CALIDAD EN LOS INFORMES DE
FISCALIZACIÓN”**

**Ángel Luis del Castillo Gordo
Consejero de la Cámara de Cuentas
de la Comunidad de Madrid**

Maspalomas, julio 2007

EL CONTROL DE CALIDAD EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN

A lo largo de esta intervención realizaré una breve consideración sobre la calidad, control de la calidad y garantía de calidad en la auditoría; posteriormente pasaré revista a la situación del control de calidad en los Ocex para terminar con una reflexión cara el futuro.

LA CALIDAD EN AUDITORIA COMO META

La calidad constituye una meta que busca el mayor grado de cumplimiento en una serie de requisitos relativos a nuestro trabajo y a los productos que resultan de ellos.

Pero: ¿QUE REQUISITOS?

Fundamentalmente los mismos los podemos concretar en:

- **UTILIDAD.** Referido a la importancia que tienen los temas que tratamos en relación con nuestros clientes: gestores públicos, parlamentos y ciudadanos en general.
- **CONFIABILIDAD.** Esto es que los resultados y conclusiones de la fiscalización sean una reflexión exacta y real sobre la fiscalización.
- **OBJETIVIDAD.** Es decir, que las opiniones que se viertan se basen en hechos.
- **ALCANCE.** Con ello se pretende que la auditoría se realice mediante un plan que trate correctamente todos los elementos de una auditoría y que los distintos pasos del plan se han realizado satisfactoriamente.
- **AMBITO TEMPORAL.** Lo que supone que los trabajos y/o informes se realizan de acuerdo con el plazo estatutario exigido o cuando son más adecuados para la implantación de una política de gestión o cuando sean más útiles para corregir debilidades en la gestión.
- **CLARIDAD.** Esto es que cualquier trabajo, informe, recomendaciones etc.. sean fácilmente comprensible por los receptores de los mismos, bien sean ejecutivos, parlamentarios, ciudadanos etc.
- **EFICACIA INTERNA.** Los recursos asignados a la intervención son razonables en base a la significación y complejidad de la intervención
- **EFICACIA EXTERNA.** Los resultados, conclusiones y las recomendaciones consiguen una respuesta adecuada por el auditado.

CONTROL DE CALIDAD

Por su parte, el control de calidad abarca aquellas políticas y procedimientos que se asocian a los trabajos y productos de la labor de auditoría que pretenden asegurar la calidad de forma sostenida.

¿QUÉ PAPEL JUEGA O DEBE JUGAR EL CONTROL DE CALIDAD EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA? ¿EN QUÉ FASE DEBE APLICARSE EL CONTROL DE CALIDAD?

Bajo las premisas anteriores nos podemos preguntar ¿qué papel juega el control de calidad en la organización? ¿En qué fase debe aplicarse el control de calidad?

Con independencia de las restricciones asociadas al trabajo de fiscalización que posteriormente abordaremos, el control de calidad puede realizarse bien desde una perspectiva integral o en alguna de las fases del proceso fiscalizador. Hoy día el control de calidad tiende a una visión integral por lo que debería:

A.- Formar parte de la estructura organizativa de la entidad, constituyendo uno de los elementos estratégicos de la planificación de la misma.

B.- Desarrollarse y ponerse en práctica en todas las fases de fiscalización:

- Selección de materias a fiscalizar.
- Planes de Fiscalización. Planificación de las fiscalizaciones. Directrices técnicas, planes y programas de fiscalización.
- Ejecución de la fiscalización. Auto evaluación.
- Divulgación de los resultados de la fiscalización.
- Seguimiento de recomendaciones y conclusiones.

¿POR QUÉ LA TENDENCIA HACIA UN CONTROL INTEGRAL? LA GESTION Y EL CONTROL HOY Y EL MARCO EN QUE LOS OCEX DESARROLLAN SU ACTIVIDAD

La tendencia hacia una visión integral del control viene asociada se deriva tanto a la modernización o mutación que se está produciendo en la gestión pública, así como al marco general en que los OCEX desarrollan su actividad.

El gobierno de la cosa pública tiene como factores fundamentales dos campos muy relacionados: la gestión y el control. Si la gestión gubernamental, a diferentes niveles, está sufriendo una mutación o modernización notable a lo largo de los últimos años. Si ello es así, es pertinente preguntarse si el control está siguiendo el mismo camino, es decir, si está interiorizando dentro de su labor, el nuevo escenario en que se está situando la gestión de gobierno o, por el contrario, sigue anclado en sus quehaceres tradicionales.

El tema no es menor ya que es difícil tener una gestión eficaz y sostenida sin un control efectivo. Control que hoy día debe ser un elemento clave para:

- La racionalización del debate parlamentario tanto en lo relacionado con la ejecución presupuestaria como en la evaluación de la gestión efectuada por el ejecutivo mediante la información, que el control puede suministrar, sobre la eficiencia y eficacia de la ejecución presupuestaria.

- Dotar de información a los ciudadanos sobre la puesta en práctica de los programas de los partidos en su proyección presupuestaria, así como el grado en que el gasto público asigna los recursos públicos.
- Favorecer la mejora de la gestión pública mediante las recomendaciones que puedan realizar los órganos de control.

En relación con el marco general en que los OCEX desarrollan su actividad se ha caracterizado, en los últimos años, entre otras cuestiones, por:

- Un revisión de las competencias del Estado Central tanto en su vertiente supranacional, Unión Europea, como hacia dentro con la configuración de una nueva realidad político-administrativa que se ha dado en llamar Estado de las Autonomías.
- Una reforma de los instrumentos de gestión de las administraciones públicas ligado a:
 - Una redefinición tanto de los parámetros en que se realiza la provisión, producción y financiación de los bienes y prestaciones públicas (educación, sanidad etc.) como en la construcción de nuevas infraestructuras públicas.
 - El desarrollo de estrategias y técnicas de gestión similares a las que utiliza la iniciativa privada con el fin de incrementar la eficiencia de los servicios públicos.
- Un marco jurídico-político para el desarrollo de la actividad de control asociado a los principios de eficacia, eficiencia, economía y responsabilidad.
- Una creciente demanda por parte de la ciudadanía en su participación de la actividad pública.

RESTRICCIONES AL CONTROL DE CALIDAD INTEGRAL

Pero también es cierto de que la tendencia hacia un control de calidad integral se haya condicionada por una serie de restricciones, entre las que se pueden destacar:

- La estructura organizativa, configuración y tamaño del órgano que ejecuta la auditoria y, en concreto, de sus recursos humanos y materiales.
- El ámbito subjetivo y objetivo de las auditorias a realizar.
- La estructura, organización y control interno de los entes auditados.
- La evaluación entre costes y beneficios en el diseño de las políticas de Control de Calidad, así como su influencia en la incidencia temporal sobre los resultados de la auditoria.

¿CÓMO AVANZAR DECIDIDAMENTE HACIA UNA CALIDAD INTEGRAL DE LA AUDITORIA A TENOR DE LO ANTERIOR?

Una primera aproximación para avanzar hacia una calidad integral nos señala una serie de requerimientos básicos sobre los que hay que actuar, a fin de crear las condiciones necesarias que permitan una calidad y un control permanente y de alto nivel. En esta línea podemos señalar los siguientes requisitos:

- Generales:
 - Relacionados con el acceso de los recursos humanos al órgano auditor que tiene que ver tanto con la excelencia en el reclutamiento y selección de las mismas, así como una visión de anticipación del futuro y realizar un reclutamiento del personal para llevar a cabo las necesidades potenciales.
 - Los planes de formación los recursos humanos tanto en el momento de incorporación como en su formación permanente o continua.
 - Las normas profesionales editadas para la realización de las auditorias que describen el desarrollo de los procedimientos fiscalizadores asociados a las normas y que exponen de forma sistemática la metodología y el esquema de las actuaciones a seguir.
- Específicos:
 - Relacionados inicialmente con el desarrollo de cada auditoria que junto a la previsión del riesgo de la intervención, al coste y complejidad de la misma, así como a la cooperación del auditado y en su fase de ejecución con la :
 - Supervisión
 - Dirección
 - Inspección
 - Relacionados con controles posteriores al desarrollo de la auditoria, esto es aquellas políticas y procedimientos que confirmen que los procedimientos de control de calidad han funcionado de una forma satisfactoria y aseguran una calidad adecuada.

GARANTIA DE CALIDAD

Definidos la calidad y su control la garantía de calidad constituye un proceso cierre que busca asegurar que:

- Los controles establecidos están operativos
- Los controles se están efectuando correctamente
- Los controles permiten identificar aspectos potenciales que permitan mejorar o consolidar los controles existentes.

Lógicamente el establecimiento de procesos relacionados con la garantía de calidad exige una primera determinación que defina los estándares y niveles de calidad del producto final: los informes. En esta línea por ejemplo se determinan como objetivos de calidad:

- Todos los trabajos presenten un nivel de calidad uniforme.
- Constituyan una garantía para los destinatarios directos y potenciales del informe.

Por otro lado debemos establecer los procedimientos adecuados para que el nivel de calidad determinado se cumpla.

APROXIMACION A LA REALIDAD.

La preocupación por la calidad de las fiscalizaciones, así como de los informes derivados de ellas está siendo una constante en los últimos tiempos en las diversas asociaciones internacionales relacionadas con el tema EURORAI, EUROSAL etc.

En la citada línea destaca por su profundidad el trabajo denominado “Pautas de Calidad de las Fiscalizaciones” que buscan orientar y garantizar la calidad de las fiscalizaciones a realizar. El trabajo se realizó conjuntamente por la OCDE y UE, a través del programa común SIGMA (Support for improvement in Governance and Management) el Tribunal de Cuentas Europeo y algunas entidades superiores de fiscalización del Este de Europa, así como EUROSAL, y fue realizado ante la creciente demanda asociada, fundamentalmente, a diversos países que se integraron en la Unión Europea Europea, como Hungría, Malta y Polonia.

LOS OCEX Y EL CONTROL DE CALIDAD

En España la tendencia hacia la búsqueda de una mayor y mejor calidad integral de las fiscalizaciones parece ser la tónica que acompaña el devenir de los Órganos de Fiscalización. En esta línea son numerosos las Jornadas, Eventos, etc. donde figura como un elemento central de los mismos.

Por otro lado, se viene produciendo una referencia explícita a estos temas en el marco normativo colocándolo en un rango cada vez mas elevado. En efecto, si antes fueron solo las Normas Internas de fiscalización las que hacían referencia a la creación de comisiones u órganos de calidad como en el caso del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

A su vez junto a las normas internas de fiscalización tanto de carácter general y específicas de algunos OCEX, que orienten y garanticen la calidad de las fiscalizaciones a realizar, por ejemplo los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público elaborados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo (OCEX), que está dirigido a diseñar un marco normativo uniforme que permita disponer de informes homologables entre si y conforme a principios, normas y procedimientos, generalmente aplicados a los profesionales de la auditoría, comienza a profundizarse en el diseño y evaluación del sistema de control de calidad mediante el desarrollado de manuales específicos como el recientemente creado por la Cámara de Cuentas de Navarra.

Desde un punto de vista operativo y junto a las normas de fiscalización en España existe diversidad en cuanto al acceso y la formación de los distintos OCEX. Específicamente hay que señalar que en general el Control de calidad sobre los proyectos o anteproyectos de informes se realizan, normalmente, por los equipos que nos han participado en el proceso de fiscalización. No obstante, hay OCEX que cuentan con órganos específicos de control de calidad, bien con un ámbito amplio, como es el caso de la Comisión Técnica de Andalucía o con un ámbito mas restringido como, por ejemplo, la Comisión Técnica del País Vasco, o la Comisión para el Control de Calidad de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

Cámara de Cuentas de Andalucía

Dentro del Departamento de Coordinación y bajo la dependencia del Consejero Mayor existe una Comisión Técnica que se define como un órgano interno de asesoramiento al Pleno.

- Sus labores son:
 - Supervisión y control de calidad de los informes en las distintas fases.
- Su actuación se realiza básicamente sobre:
 - La propuesta anual de fiscalizaciones.
 - El Documento de DT.
 - Los papeles de trabajo y memorandum de conclusiones, pueden recomendar incluso una ampliación de pruebas.
 - El borrador del informe redactado por el responsable técnico.
 - El Anteproyecto del informe elevado por el Consejero del Departamento.
 - Las alegaciones recibidas al informe provisional.
 - Apartado específico e independiente sobre control de calidad.

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas

- Todos los trabajos de fiscalización, en fase de borrador de informe, son revisados por un equipo de fiscalización que no ha participado en la fiscalización, con el objeto de comprobar que el mismo reúne todos los requisitos técnicos necesarios.
- El borrador después del anterior control de calidad se remite en segunda fase a la Comisión Técnica, integrada por el Presidente, el S. General y los Auditores Jefes, que es el órgano consultivo en el que se analizan todos los informes de fiscalización. Esta CT persigue, entre otros, los siguientes objetivos:
 - Asegurar que todos los informes presentan un nivel de calidad homogéneo.
 - Evaluar la calidad técnica de los trabajos.
 - Analizar el tratamiento dado a las alegaciones presentadas por la Entidad fiscalizada.
 - Proponer medidas para incrementar la calidad técnica de los trabajos.

Cámara de Comptos de Navarra

Elaborado un manual sobre el diseño y evaluación de un Sistema de control de calidad sobre las actuaciones de la Cámara de Comptos en base a tres niveles diferenciados:

- Supervisión de trabajos o auto evaluación que recaen sobre el auditor director de la fiscalización.
- Control Interno de calidad sobre la base de la revisión por un auditor y su equipo que no haya participado en el trabajo de campo. En el programa anual de fiscalizaciones y junto a la asignación de los trabajos concretos de auditoria se debe indicar el equipo responsable del control de calidad.
- Control externo que tiene por objeto verificar si la estructura organizativa, su funcionamiento y sus procedimientos garantizan una adecuada calidad de los informes.

UNA MIRADA AL FUTURO

Consideración General

Decíamos al principio que gobernanza, gestión pública y control -político, institucional y presupuestario- deben seguir dinámicas paralelas. Por ello, una gobernanza y gestión que están cada vez mas preocupadas por los efectos de las políticas públicas deben ser correspondidas por un control presupuestario que apueste decididamente por ellas frente a la primacía que la tradicional variable legalidad tiene, en la práctica, en la función actual de los OCEX. Por otro lado, no debemos olvidar que los destinatarios principales de nuestros trabajos son los ciudadanos. Por ello la forma de transmitir los resultados debe pensarse en esa dirección.

Lógicamente los OCEX operan con factores exógenos a los que hay que dar respuesta, entre otros, nos encontramos:

- Desde una perspectiva jurídica, la regulación Constitucional española señala que hay cuatro dimensiones que necesariamente se tienen que utilizar: la legalidad; la eficiencia; la economía y la equidad, el problema es que su repetición legislativa a los distintos niveles, estatal, autonómico o municipal, no está trasladando a los informes que se realizan por los diferentes OCEX.
- A nivel operativo, señalamos que el control debe asociarse al cambio de gestión que se está produciendo.
- Por tanto, factores jurídico-políticos y de gestión hacen cada vez más necesaria la integración y complementación de los diferentes controles, legalidad, gestión etc. En especial cada vez está más latente la necesidad de profundizar en los controles ligados a programas, proyectos etc. pueden redundar en una mayor eficacia, eficiencia y economía, así como una sólida formación de opinión en la toma de decisiones tanto de gestores, legisladores y ciudadanos en general.

- Lógicamente para lograr lo anterior es necesario clarificar los objetivos que se quieren obtener a través del presupuesto, así como disponer de sistemas de información y mecanismos de control interno que permitan crear información relevante para el control.

▪ **Aspectos organizativos**

La diversidad institucional en relación con el control presupuestario en España hace necesario avanzar decididamente en la coordinación y cooperación entre:

- Control interno y externo mediante el conocimiento mutuo de planes y programas de trabajo: la utilización de informes obligatorios y ocasionales realizados y la profundización de normas técnicas comunes son utilizadas en auditoría.
- Tribunal de Cuentas y OCEX mediante la colaboración de actuaciones que permitan un mejor conocimiento de las políticas públicas en todo el territorio.
- Con el Tribunal de Cuentas Europeo a la luz de la fiscalización de acciones comunitarias, muchas de las cuales son cofinanciadas por los distintos Gobiernos Regionales.

Asimismo y desde una perspectiva de organización interna:

- Avanzar en organizaciones mas basadas en el para qué se gasta, que en el qué se gasta.
- Crear espacios donde se pueda insertar la incorporación de los ciudadanos al control.

▪ **Principios de actuación**

La consecución de una calidad permanente y elevada requiere, entre otros, los siguientes principios:

- Eficacia y eficiencia. En el sentido de que los programas de fiscalización respondan junto al objetivo programado y que se realicen con un uso racional de los recursos.
- Que se realicen en un tiempo adecuado y que permitan ser instrumentos preventivos, y que sus informes constituyan, entre otras cuestiones, unos instrumentos pedagógicos para los fiscalizados.
- La universalidad. En este sentido se debe dirigir a toda la actividad de la administración, así como a todos los actos y personas intervinientes.
- Transparencia y publicidad.
- Participación Ciudadana

▪ **Recursos de los OCEX**

- Profundizar y actualizar la normas técnicas de auditoria pública, de manera que incluyan la totalidad de los aspectos técnicos de los trabajos y en especial el control de calidad.
- Mayor desarrollo y aplicación de las técnicas de control asociadas a programas informáticos, ya que permiten un mejor seguimiento de las normas y procedimientos asociados a la fiscalización.
- Abordar la incorporación de recursos humanos que permitan una mayor visión multidisciplinar buscando con ello un incremento de la competencia técnica de los equipos.
- Configurar programas de formación en materia de calidad.
- Junto a los niveles de control interno explorar la aplicación de controles externos que tenga por función emitir opinión sobre la estructura organizativa etc.

Maspalomas, 2007

Ángel Luis del Castillo Gordo
Consejero de la Cámara de Cuentas de Madrid
