

Propuesta de un modelo de gestión de la calidad para los OCEx^(*)

Ignacio Cabeza del Salvador

Auditor

Cámara de Comptos de Navarra/Nafarroako Kontuen Ganbara

1. El concepto de calidad y su evolución

Sin pretender sentar doctrina sobre el concepto de calidad y su control, objetivo que sería bastante pretencioso por nuestra parte, sí conviene poner de manifiesto –de forma muy esquemática– la evolución que ha experimentado este concepto, así como su repercusión en nuestro campo de actuación.

La calidad, en su enfoque tradicional, nace con la misión esencial de detectar errores en los procesos de producción o de prestación de servicios; por tanto, su metodología parte de la “desconfianza” de la dirección sobre la propia organización y su fin último es aplicar

medidas correctoras sobre la ejecución de dicha prestación.

El concepto actual de calidad o gestión integral de la calidad excede o supera los límites de la propia organización y, de acuerdo con Criado y Vázquez⁽¹⁾, se “enfoca básicamente hacia la satisfacción de las necesidades del cliente o usuario del producto o servicio”. Por tanto, en esta concepción, el usuario –en este caso el de nuestros informes– pasa a ser uno de los principales protagonistas de la estrategia de la calidad, entendiendo a dicho usuario tanto desde la vertiente externa –esto es, los ajenos a la organización o destinatarios finales de los informes– como interna –es decir, el conjunto de

empleados que intervienen en la ejecución del trabajo de fiscalización–. Todo ello unido a que dicha prestación se debe materializar al menor coste posible.

Su filosofía responde, por tanto, a una confianza en la propia organización y a una finalidad preventiva y de mejora continua y nos permite concluir, tal como señala Human-INAP⁽²⁾, que “la calidad de los servicios públicos que prestan las Administraciones Públicas la determina principalmente los usuarios de dichos servicios”.

En el cuadro 1 se presentan, de forma muy esquemática, las principales características de estos dos enfoques sobre la calidad.

(*) Este artículo es un resumen de la ponencia presentada a los VII Encuentros de los Órganos de Control Externo de España celebrados en Barcelona en noviembre de 2001

(1) CRIADO, F. y VÁZQUEZ, A. “Manual de calidad en la gestión: aplicaciones al ámbito universitario” Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 1999. Pág. 13.

(2) Human-Instituto Navarro de Administración Pública “Calidad en los Servicios Públicos: gestión de calidad”. Material de curso, Pamplona, 1997. Pág. 18.

CUADRO 1. ESQUEMA-RESUMEN DE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE "CALIDAD"

ENFOQUE	OBJETIVO	INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO	MOMENTO PRINCIPAL DE INTERVENCIÓN	PERCEPCIÓN HACIA LA ORGANIZACIÓN	FINALIDAD
Tradicional	Detectar errores	Al final de la prestación o en curso de la misma	A posteriori	Desconfianza	Correctiva
Integral	Prevenir errores	En todo el proceso	A priori	Confianza	Preventiva y Mejora continua

Fuente: Elaboración propia a partir de Criado, F. y Vázquez, A.⁽³⁾

Por tanto, esta concepción integral del concepto de calidad en la prestación del servicio público implica, además del cambio de actitud de los responsables de la entidad, una estrategia global hacia la calidad total. Estrategia que debe estar adecuadamente planificada y como, en todo proceso planificador, debe presentar los siguientes elementos o etapas:

- Planificación de la calidad.
- Aseguramiento de la calidad.
- Mejora continua de la calidad.
- Evaluación de la calidad.

De ello se deriva que el control o evaluación de la calidad no es un elemento aislado en la estructura organizativa de la entidad sino que se incardina en el proceso planificado global o gestión integral de la calidad como una parte más del mismo, con el fin último de servir de herramienta de evaluación que garantice la consecución de la calidad total dentro de la actividad de la entidad.

2. El control de calidad y la auditoría

2.1. El control de calidad en la función fiscalizadora

En este epígrafe pretendemos sentar las bases doctrina-

les del concepto de control de calidad en las auditorías/fiscalizaciones centrándonos en sus aspectos básicos.

De las distintas definiciones sobre el control de calidad en la auditoría o fiscalización existentes en la literatura especializada destacamos las dos siguientes:

- El Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas-ICAC en su Norma Técnica sobre Control de Calidad⁽⁴⁾, define a ésta como *"la estructura de la organización, las políticas y los procedimientos establecidos por la entidad con el fin de asegurarse, de forma razonable, de que los servicios profesionales que proporciona a sus clientes se realizan de acuerdo con lo requerido por las Normas Técnicas de Auditoría"*.
- El Tribunal de Cuentas Europeo⁽⁵⁾ define el control de calidad como *"todas las medidas y procedimientos aplicados en*

el curso del proceso de la auditoría con el objetivo de garantizar la calidad del trabajo de auditoría y de su correspondiente informe".

Las definiciones anteriores permiten extraer las siguientes **características** del sistema de control de calidad en las auditorías:

- Este control forma parte de la estructura organizativa de la entidad, constituyendo uno de los elementos estratégicos de la planificación de la misma.
- La definición y organización de este sistema de control deberá adaptarse a la propia configuración y tamaño de la entidad y en su diseño deberá tenerse en cuenta la repercusión coste/beneficio derivado de su implantación y la incidencia temporal en el proceso de aprobación definitiva de los informes.
- El sistema de control no debe limitarse a la revisión a posteriori de determinados trabajos sino que forman parte del mismo, de acuerdo con Gutiérrez⁽⁶⁾, aspectos como:

(4) ICAC "Norma Técnica sobre Control de Calidad". Aprobada por Resolución del 16 de marzo de 1993. BOICAC nº 12, marzo de 1993. Pág. 4.

(5) Tribunal de Cuentas Europeo "Manual de Auditoría" 2ª edición, mayo 2000. Módulo B. 12.

(6) GUTIÉRREZ, C. "El control de calidad en auditoría" Revista Partida Doble nº 120, marzo de 2001. Pág. 60.

(3) CRIADO, F. y VÁZQUEZ, A. Op. cit. Pág. 18.

- Selección del personal.
 - Formación profesional continua.
 - Emisión de normas profesionales.
 - Revisión o evaluación de su aplicación.
 - Emisión de recomendaciones o carácter constructivo del control.
- Su desarrollo es obligatorio para todas las entidades que ejercen la auditoría.
 - Debe abarcar todo el proceso de la fiscalización, desde que se inicia el trabajo, su planificación, programación y ejecución, hasta la fase de informe, ya que como afirma López Casuso⁽⁷⁾ *"la calidad de los trabajos depende directamente del conjunto de medios personales y materiales de que se dispone, así como de sus procedimientos de trabajo"*. Es decir, incluye la evaluación tanto de los sistemas de trabajo como de sus resultados.
 - Estará concebido de manera que todos los trabajos de la entidad presenten un nivel de calidad uniforme.
 - Es una garantía frente a los destinatarios del informe, incrementando su confianza en los informes realizados.

En definitiva, su finalidad esencial es garantizar que el trabajo de fiscalización se ha realizado de acuerdo con las normas y procedimientos de auditoría y de calidad, permitiendo la emisión de informes útiles para los destinatarios.

(7) LÓPEZ CASUSO, A. "Control de Calidad" Revista Técnica nº 6, 1995. Pág. 10.

Para lograr la consecución de esta finalidad, se precisa que el sistema de control adopte los siguientes **objetivos**⁽⁸⁾:

1º. Requisitos profesionales, fundamentalmente referidos a la independencia, integridad y objetividad del personal de auditoría de la entidad, a cualquier nivel de responsabilidad. Ello implica el establecimiento de normas y procedimientos que garanticen una seguridad razonable de que los equipos de auditoría cumplen los principios anteriores.

2º. Formación, capacidad profesional y competencia del personal. Exige no sólo que los sistemas de acceso sean adecuados, sino que también se apliquen programas de formación continua, que se evalúe periódicamente al personal y que la asignación del mismo a los diversos trabajos se realice de acuerdo con sus características técnicas personales y con la propia naturaleza del trabajo.

3º. Sistema de consultas, diseñando procedimientos internos que, cuando sea preciso, el equipo de auditoría solicite ayuda técnica –interna o externa– para resolver las cuestiones o problemas surgidos en el desarrollo del trabajo.

4º. Supervisión de los trabajos. Se establecerán los pertinentes procedimientos que garanticen que la planificación, ejecución e informe estén debidamente supervisados y controlados por los responsables

(8) Básicamente recogidos en la norma 220 "Control de calidad del trabajo de auditoría" de la International Federation of Accountants (IFAC) publicada en el libro "Normas Internacionales de Auditoría de la IFAC" Ed. IACJCE, Madrid, 1999. Págs. 163 y 164.

del trabajo, con la finalidad de contrastar que se han aplicado las normas de auditoría y de calidad de la entidad.

5º. Revisión interna del sistema de control de calidad, realizada por personal de la entidad que no ha intervenido directamente en los trabajos objeto de revisión que, mediante una metodología estandarizada y sobre un conjunto de trabajos de fiscalización concluidos, permita demostrar la idoneidad de los mecanismos de control de calidad de la entidad. Exige que, dentro de un periodo de tiempo predeterminado, todos los auditores sean objeto de revisión interna.

6º. Evaluación externa del control de calidad. De forma periódica y por profesionales expertos ajenos a la entidad, deben evaluarse los sistemas de control de calidad con el fin de verificar que las normas y procedimientos aplicados son correctos y asegurar así la calidad de los informes de fiscalización.

7º. Retroalimentación del sistema, es decir, todas las etapas de revisión y evaluación del control de calidad deben concluir con la emisión de un conjunto de recomendaciones al objeto de conseguir la mejora continua del propio sistema.

8º. Igualmente, se aplicarán procedimientos que garanticen la calidad de los trabajos de auditoría contratados externamente por las entidades fiscalizadoras.

El logro de los objetivos anteriores demanda la existencia, en terminología de las Directrices de aplicación europea de las normas de auditoría

de la INTOSAI⁽⁹⁾, de unos **elementos** habituales de la función de garantía de la calidad, entre los que destacamos:

- El personal que controla la calidad, además de no tener relación con las fiscalizaciones revisadas, posee una cualificación y experiencia adecuada.
- El anterior personal está facultado para seleccionar las fiscalizaciones objeto de revisión y tendrá acceso a toda la documentación y papeles de trabajo así como a mantener reuniones con el equipo de auditoría correspondiente.
- Debe garantizarse una cobertura adecuada de todos los trabajos de la entidad fiscalizadora durante un periodo de tiempo determinado; es decir, todos los informes están potencialmente sujetos a este control.
- Este proceso de control debe estar soportado por un conjunto de procedimientos que determinen la naturaleza, extensión, frecuencia y duración de dicho control.
- Deben diseñarse procedimientos que permitan resolver las discrepancias que pudieran surgir entre el personal auditor y el personal de control.
- El personal auditor podrá solicitar la actuación de los revisores en cualquier fase de la fiscalización.
- Del resultado o conclusiones del trabajo de revisión así como de sus recomendacio-

nes se informará a la dirección superior de la entidad y ésta normalmente tiene la obligación de responder a las mismas.

- Anualmente se publicará un informe resumen de los trabajos de revisión efectuados que se dará a conocer a todo el personal auditor.
- Existencia de planes de formación continua tanto para el personal auditor como para el revisor.
- La entidad debe disponer o posibilidades de acceder a la documentación bibliográfica precisa para el desarrollo de su actividad.

Finalmente, conviene poner de manifiesto o de relieve los **beneficios o ventajas** que se derivan de la implantación de un sistema de control de calidad en las entidades de fiscalización y a la sociedad en general. Así señalamos:

- Garantía de obtener un producto o trabajo bien realizado.
- Ahorro de tiempo y costes.
- Aporta seguridad al personal de auditoría.
- Vía para el perfeccionamiento continuo, tanto del personal como de los procedimientos.
- Fuente de motivación e innovación para el personal
- Fiabilidad y credibilidad de la información económico-financiera pública
- Mejora de la transparencia de la gestión pública
- Credibilidad de los informes de fiscalización y, en su caso, prueba frente a terceros.

- Aumento del prestigio y autoridad moral de la entidad fiscalizadora

2.2. Su regulación en los Órganos de Control Externo de España

En general podemos afirmar que, en España, los Organos de Control Externo (OCEX) presentan una regulación insuficiente sobre el control de calidad de las fiscalizaciones que realizan. Mayoritariamente no consta ninguna norma, instrucción o circular escrita relativa al diseño y aplicación de políticas y procedimientos de control de calidad.

Ahora bien, todas las entidades tienen establecido, en sus procedimientos de ejecución, la fase de supervisión o evaluación del trabajo realizado por el equipo de auditoría, al objeto de verificar que se han cumplido los objetivos y programas de la auditoría concreta.

Existen procedimientos más o menos formales de revisión interna de los trabajos, centrados básicamente en las propuestas de informes y realizados dentro del proceso colegiado de toma de decisiones y/o en comisiones de auditores. Con carácter general, estos procedimientos se limitan a revisar el contenido, forma y lenguaje del texto del informe.

De acuerdo con la información analizada, a continuación señalamos las principales características de la **regulación específica** que sobre el control de calidad disponen determinados OCEX.

- a) **Cámara de Cuentas de Andalucía.** La Cámara de Cuentas de Andalucía se ha dotado dentro del Departamento de Coordinación y

(9) Grupo de Contacto de los Presidentes de las EFS de la Unión Europea "Directrices de aplicación europea de las Normas de Auditoría de la INTOSAI". Documento de trabajo, 1998. Directriz nº 51. Pág. 133.



bajo la dependencia del Consejero Mayor, de una Comisión Técnica que se define como un órgano interno de asesoramiento al Pleno. Esta Comisión desarrolla la labor de supervisión y control de calidad de los informes, tanto en su fase previa de planificación de los trabajos por parte de cada Departamento como en la fase final de redacción de los proyectos de informe y tratamiento de las alegaciones.

Si bien el Manual de Procedimientos⁽¹⁰⁾ no ofrece un apartado específico e independiente sobre control de calidad, este concepto aparece de forma constante

(10) Cámara de Cuentas de Andalucía "Manual de Procedimientos" Página web de la Institución.

en todas las fases del trabajo de fiscalización. Así, la Comisión Técnica citada actúa básicamente sobre:

- La Propuesta anual de las actuaciones de cada Departamento.
- El Documento de Directrices Técnicas –o memorando de planificación– de cada trabajo.
- Los papeles de trabajo y memorandos de conclusiones, pudiendo recomendar incluso una ampliación de pruebas.
- El Borrador de Informe redactado por el responsable técnico.
- El Anteproyecto de Informe elevado por el Consejero del Departamento.

- Las Alegaciones recibidas al Informe Provisional.

b) Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Este Tribunal tiene diseñado⁽¹¹⁾ el siguiente sistema de control interno de calidad:

- En primer lugar o estadio, todos los trabajos de fiscalización –en fase de borrador de informe– son revisados por un equipo de auditoría que no ha participado en la fiscalización, con el objetivo de comprobar que el mismo reúne los requisitos técnicos necesarios. Las posibles discrepancias que pudieran surgir entre am-

(11) Tribunal Vasco de Cuentas Públicas "10 años del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas", Bilbao, 1999. Págs. 31 a 33.

bos equipos, son resueltas por la Comisión Técnica o, en su caso, por el Pleno del Tribunal.

- El borrador después del anterior control de calidad, se remite –2ª fase de control– a la denominada Comisión Técnica –integrada por el Presidente, el Secretario General y los Auditores Jefes– que es un órgano consultivo en el que se analizan todos los informes de fiscalización. Esta Comisión Técnica persigue, entre otros objetivos, los siguientes:

- Asegurarse de que todos los informes presentan un nivel de calidad homogéneo.
- Evaluar la calidad técnica de los distintos trabajos
- Analizar el tratamiento dado a las Alegaciones presentadas por la entidad fiscalizada.
- Proponer medidas para incrementar la calidad técnica de los trabajos.

c) **Cámara de Comptos de Navarra.** Dentro de las Instrucciones Complementarias para el ejercicio de las funciones fiscalizadoras de la Cámara de Comptos⁽¹²⁾ se establece –en concreto la Instrucción nº 8– el control de calidad de las mismas. Así, se afirma que:

- De forma paulatina se introducirán los controles, internos y externos, de calidad sobre los informes.

- Estos controles actuarán de forma periódica y selectiva.
- El control interno, previo a la emisión del informe definitivo, se realizará por uno de los auditores no ponentes del trabajo de que se trate.
- El control externo se efectuará a posteriori y será encomendado a un profesional o a una entidad pública o privada de auditoría.

3. Propuesta de un modelo de gestión de la calidad para los Órganos de Control Externo

3.1. Marco general de gestión de la calidad

De la lectura de los epígrafes anteriores, se perfila el diseño de un modelo de gestión de calidad para los OCEX que permita tanto verificar o evaluar que los trabajos de fiscalización se realizan de acuerdo con las normas de auditoría y los estándares de calidad predeterminados como implantar una cultura de mejora continua o de aseguramiento de calidad.

Este sistema de gestión de la calidad requiere de un marco general de calidad en las fiscalizaciones y se apoya –ver cuadro nº 2– en tres etapas o niveles de evaluación de la misma.

Centrándonos específicamente en el control de calidad de las fiscalizaciones y al objeto de evitar ser reiterativos, es evidente que responde a una gestión y una cultura de la calidad cuya incidencia abarca todos los procesos y fases de actuación de los OCEX y que se

apoya básicamente en los siguientes pilares:

- Gestión del conjunto de normas, políticas y procedimientos que garantizan la calidad de los trabajos.
- Mejora continua que asegure la calidad de los informes y referida tanto a las competencias técnicas de los equipos de auditoría como a los procedimientos y normas.
- Responder adecuadamente a las necesidades de los principales destinatarios de estos informes.
- Evaluación permanente de los mecanismos de control de calidad y de las necesidades de los usuarios.

Estos elementos deben formar parte del conjunto de políticas, normas y manuales de auditoría de los OCEX y, en su puesta en funcionamiento y en su actualización e innovación permanente, involucrar a todo su personal.

3.2. Primer nivel. Supervisión

La supervisión o autoevaluación de los trabajos de fiscalización supone que el responsable-supervisor del equipo de trabajo evalúe y contraste que se están cumpliendo los objetivos previstos en la auditoría y que el trabajo se está desarrollando con un adecuado nivel de calidad.

De acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría del Sector Público⁽¹³⁾, en la fase de supervisión se verificará esencialmente:

(12) Aprobadas por Resolución del Presidente de la Cámara de Comptos de fecha 17 de febrero de 1994.

(13) Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español "Principios y Normas de Auditoría del Sector Público". Op. cit. Pág 32.

- El cumplimiento de las normas y objetivos de auditoría así como de los estándares de calidad.
- El seguimiento de los programas de trabajo aprobados y en, su caso, de sus modificaciones o adaptaciones a las exigencias del mismo.
- Que los papeles de trabajo soportan adecuadamente las conclusiones y recomendaciones de la fiscalización.
- La coherencia de las conclusiones de los papeles de trabajo con lo reflejado en el informe.

Para el cumplimiento de los objetivos anteriores, este proceso de supervisión exige, tanto de la entidad como del responsable material de su realización, el cumplimiento de una serie de requisitos y condiciones, entre los que señalamos las siguientes:

- La existencia de una metodología estandarizada para realizar esta función con las máximas garantías y uniformidad dentro de la entidad. Esta metodología debe incluirse en los correspondientes Manuales de Auditoría de la entidad.
- Que todo el proceso esté debidamente documentado en los papeles de trabajo.
- Deben dictarse instrucciones a los miembros del equipo, de tal manera que el personal entienda claramente el trabajo que se realiza, por qué se va efectuar y qué se espera alcanzar o lograr.
- Permita controlar el progreso o desarrollo de la propia fiscalización.

CUADRO 2. NIVELES DE EVALUACIÓN DE CALIDAD



- Se obtenga información sobre los aspectos más significativos o problemáticos del trabajo desarrollado.
- Que se aproveche su caudal informativo para utilizarlo como vía de formación en el propio trabajo de campo y para resolver las posibles diferencias de criterio entre los miembros del equipo.

Esta fase de supervisión debe extenderse hasta que el máximo responsable técnico del trabajo elabore su Borrador o Anteproyecto de informe. Por tanto se ejecutará de manera piramidal –desde el jefe del equipo hasta el citado máximo responsable técnico– debiendo adaptarse y modularse las exigencias de supervisión en función de las diferentes responsa-

bilidades técnicas del conjunto de personas que han intervenido en su realización.

3.3. Segundo nivel. Control interno de calidad

El control interno de calidad de un OCEx estará condicionado fundamentalmente al tamaño y estructura organizativa de la entidad.

No obstante, podemos sintetizar una serie de rasgos o características mínimas, con independencia de las peculiaridades de cada entidad y partiendo siempre del principio coste/beneficio en su aplicación y de que la revisión de calidad implica necesariamente una dedicación de recursos humanos y de tiempo:

A. Elementos comunes de la revisión de control interno de calidad desde el inicio del trabajo hasta la fase de Borrador o Anteproyecto del Informe.

- En los OCEX existirá una unidad responsable del control interno de calidad, que dependerá orgánicamente de la máxima jerarquía de la entidad. Su composición y tamaño dependerá de las peculiaridades de cada entidad –ver apartado C siguiente–.
- Todo trabajo de fiscalización deberá ser revisado por un equipo de auditoría que no haya participado en el trabajo de campo, el cual tendrá acceso a todos los papales de trabajo. Esta revisión abarcará todas las fases de la fiscalización, desde la planificación hasta la redacción del borrador o anteproyecto de informe, incluyendo el cumplimiento de las normas deontológicas. En concreto se verificará:
 - Planificación adecuada y consistencia entre planificación, programación y ejecución del trabajo.
 - Criterios de importancia relativa y de riesgo en la auditoría aplicados.
 - Materialización de las pruebas previstas y sus incidencias en la ejecución.
 - Respaldo y evidencia suficiente de las conclusiones.
 - Coherencia, claridad y comprensión del informe así como que éste recoja todas las conclusiones significativas detectadas.

- Dentro del contexto normativo de cada OCEX, oportunidad del citado informe.
- Como metodología de revisión, se considera idóneo su ejercicio a través de un conjunto de cuestionarios que recoja los puntos claves de todo el proceso de fiscalización. Estos cuestionarios deben estar recogidos y actualizados permanentemente en el Manual de Auditoría de la entidad.
- Este proceso estará correctamente documentado y sus resultados –conclusiones y recomendaciones– se plasmarán en el correspondiente informe. Dentro de estas conclusiones, puede incluirse, en su caso, una ampliación de las pruebas de auditoría.
- El anterior informe se remitirá tanto al equipo de auditoría revisado como a la unidad responsable del control de calidad de la entidad.
- El equipo auditor responsable de la fiscalización, una vez analizado el anterior informe, modificará su borrador o emitirá, en su caso, un contrainforme que se enviará, igualmente, a la citada unidad, la cual adoptará razonadamente la decisión oportuna y su repercusión en el citado borrador. Esta decisión se trasladará al Pleno u órgano decisorio del OCEX.
- En entidades de fiscalización de tamaño significativo, estas unidades deberán complementar las anteriores actuaciones con una revisión sobre una muestra de trabajos, de

manera que en un plazo determinado de años –por ejemplo 5 años– todos los auditores de la entidad sean objeto de revisión por esta vía. Estas revisiones tendrán un carácter selectivo, centrándose en cuestiones de especial riesgo, relevancia o incidencia sobre la calidad de los trabajos.

- Esta unidad emitirá anualmente un informe resumen de los principales aspectos detectados en las revisiones así como las recomendaciones que se considere conveniente al objeto de subsanar las deficiencias observadas, tanto en el propio ámbito del trabajo de campo como en las metodologías de revisión y de supervisión. A este informe anual se le dará la oportuna publicidad interna.
- Derivado de este informe anual, los responsables de los OCEX deben elaborar un Plan de Actuación para solventar las deficiencias observadas y aplicar las recomendaciones propuestas.
- Los OCEX deben dotarse de un plan de formación específico y continuo para el personal encargado de las revisiones de calidad.
- Compete igualmente a esta unidad, revisar y controlar la calidad de las firmas de auditoría que trabajan habitualmente con el OCEX.

B. Desde la fase de borrador o anteproyecto hasta el informe definitivo.

La definición de los procedimientos de actuación de Con-

trol Interno de Calidad en este conjunto de trámites se presenta más compleja por los procedimientos y normas legales que inciden sobre el proceso de aprobación definitiva de los informes.

Es decir, hasta la fase de anteproyecto, todas las etapas de la fiscalización han sido objeto de revisión por un equipo de auditoría y han sido informadas por la Unidad de Control. Sin embargo, la complejidad del propio proceso de aprobación de los informes, especialmente en los organismos colegiados, puede hacer difícil compatibilizar la actuación de la citada Unidad con el proceso de toma de decisiones de los distintos órganos de los OCEX.

Por ello se considera conveniente que en esta fase se actúe teniendo en cuenta como mínimo las siguientes cuestiones:

- Las distintas modificaciones que experimente el documento del anteproyecto hasta que alcance la categoría de informe provisional deben estar sustentadas en los informes correspondientes.
- Estos informes se remitirán a la unidad de control para su conocimiento.
- La citada unidad remitirá al órgano decisor correspondiente, un informe técnico sobre la razonabilidad o idoneidad de las alegaciones presentadas, en su caso, por el ente fiscalizado al informe provisional.
- La unidad realizará un seguimiento por escrito sobre el tra-

tamiento dado a las alegaciones en el informe definitivo.

C. Estructura de la Unidad de Control Interno de Calidad.

La estructura y tamaño de esta unidad está vinculada de forma muy directa con el tamaño y diseño organizativo de la entidad.

De todas maneras, la experiencia de otros órganos consiste básicamente en crear pequeñas unidades con personal técnico al más alto nivel, dependientes del máximo poder jerárquico de la entidad, con unas normas de funcionamiento claras y una metodología estandarizada que permita ejercer sus funciones sin excesiva dilación en el tiempo.

En la actual configuración de los OCEX, esta unidad podría configurarse de la siguiente manera:

- En las entidades de estructura unipersonal, las funciones de esta unidad de control podrían asumirse por las actuales Comisiones de Auditores.
- En entidades con toma de decisiones colegiada, estas unidades podrán estar integradas por los máximos responsables técnicos de los distintos departamentos de fiscalización. Esta unidad estará adscrita orgánicamente al presidente del OCEX.
- Estas unidades deberían estar dirigidas por un Secretario Técnico o cualquier otra denominación semejante, que sería tanto el responsable técnico de la calidad de los trabajos como de dotar a

cada OCEX de las herramientas precisas para alcanzar los objetivos en materia de calidad.

Deberá regularse su composición, competencias y normas de funcionamiento mediante el nivel normativo adecuado a sus responsabilidades y teniendo en cuenta el marco general del OCEX. En cuanto a la figura del Secretario Técnico, sus funciones pueden estar asumidas por un auditor, al cual en función de la situación o nivel concreto de la calidad de cada organización, podría estar exento de realizar fiscalizaciones o trabajo de campo.

Esta unidad podrá recabar la colaboración del resto de la organización, e incluso de expertos ajenos a la misma, cuando precise resolver los aspectos más complejos o problemáticos que pudieran presentarse.

3.4. Tercer nivel. Control externo de calidad

Periódicamente, los OCEX deberán someterse a una evaluación externa de control de calidad que tenga por objetivo verificar si su estructura organizativa, su funcionamiento y sus procedimientos garantizan una adecuada calidad en sus informes. Todo ello orientado a que un conjunto de expertos emitan una opinión independiente sobre el funcionamiento de la entidad.

Es decir, se considera conveniente que un panel de expertos independientes emitan su opinión especialmente sobre:

- La estructura organizativa del OCEX.
- Si las políticas, normas y procedimientos proporcionan una seguridad razonable sobre los métodos y calidad de los trabajos utilizados.
- Si se responde adecuadamente a las exigencias de los usuarios de los informes, especialmente al Parlamento.

Respecto a la periodicidad de esta revisión externa, se establece como objetivo en algunas normas que la misma debería efectuarse cada 3 años. No obstante, en nuestra actual realidad y como primera fase, creemos que sería conveniente ampliar dicho plazo y proponer que se realice dentro de cada periodo de mandato de los responsables de los OCEX, es decir, como media, este periodo es de 6 años, por lo que cada seis años se deberá evaluar externamente la entidad.

Con relación a las personas que integrarían ese conjunto de expertos, estos deberían proceder, por ejemplo, de los ámbitos universitarios, escuelas de administración pública, antiguos responsables de los OCEX, representantes de las corporaciones profesionales, expertos en calidad, etc. Todos ellos deberán cumplir una serie de requisitos, especialmente los referidos a independencia, capacidad técnica, objetividad y secreto profesional.

De los resultados de esta evaluación se emitiría el correspondiente informe, al que se le debería dar la publicidad ade-

cuada, especialmente en el ámbito externo –Parlamento– como en el interno –responsables y personal de los OCEX–.

El anterior informe deberá destacar especialmente el conjunto de medidas organizativas y/o procedimentales que deben aplicarse en la entidad, en aras a lograr la máxima calidad, eficacia y eficiencia en su trabajo.

Lógicamente la evaluación externa es el cierre del modelo de calidad propuesto; para que éste resulte realmente eficaz, en nuestra opinión, debe aplicarse a partir del momento en que la entidad esté mínimamente satisfecha del funcionamiento e idoneidad de los niveles de control interno de calidad.

4. Conclusión

Como conclusión, consideramos que los OCEX de España deben contemplar la gestión de la calidad en sus actuaciones como un elemento estratégico y prioritario.

El rigor técnico y la satisfacción de las necesidades de los usuarios/destinatarios de los informes de fiscalización, especialmente el Parlamento, constituyen los principios que han de regir el conjunto de actuaciones de los OCEX y, en este contexto, la gestión integral de calidad es una herramienta fundamental para garantizar un producto que cumpla tales principios y necesidades.

Por tanto, el prestigio y autoridad social de los OCEX depende, en gran medida, de la

certeza y calidad de sus informes, por lo que, además de exigirse el máximo rigor técnico en su confección, debe garantizarse el funcionamiento adecuado de mecanismos de control de calidad sobre los mismos.

Igualmente consideramos que, para lograr la necesaria armonización y uniformidad en las actuaciones de los distintos OCEX, debe crearse un Grupo de Trabajo sobre Calidad cuyos principales ejes de actuación serían:

- Actualización del documento de “Principios y Normas de Auditoría del Sector Público”, en línea con las revisiones observadas en otros países y contemplando el perfil mínimo de un modelo de gestión de calidad para los OCEX.
- Diseño de una metodología estandarizada para efectuar la supervisión de los trabajos.
- Diseño de los cuestionarios que permitan verificar los puntos claves del control interno de calidad.
- Configurar un programa de formación continua para los empleados de los OCEX en materia de calidad y adecuado a sus responsabilidades concretas en el proceso.
- Establecer los principios que deben orientar la evaluación externa.
- Diseñar las medidas estratégicas que deben adoptar los OCEX para que a medio plazo obtengan el certificado de calidad –normas ISO– en la prestación de su servicio público ■