

AUDITORÍA DEL SECTOR PÚBLICO REGIONAL EN LA FEDERACIÓN RUSA

Introducción y marco legal

Como resultado de la ruptura de la Unión Soviética, la Federación Rusa (FR) sustituyó lo que había sido un estado unitario muy centralizado por un sistema federal descentralizado. Tal y como la define el Tratado Federal (Constitución de la FR) de 1992, la nueva federación se compone de 89 unidades administrativas llamadas “sujetos”¹ (el término “regiones” se utiliza a menudo para referirse a todos los “sujetos” de la Federación Rusa) que gozan de diferentes grados de autonomía: 21 repúblicas, seis *krais* (territorios), 49 *oblasts* (término a veces traducido como “provincia”), una *oblast* autónoma, diez *okrugs* (distritos) autónomos y dos ciudades de categoría federal (Moscú y San Petersburgo). Las repúblicas son “sujetos federales” de grupos de etnia no rusa que disfrutan de un alto grado de autonomía. Tienen sus propias constituciones y eligen a sus presidentes. *Oblasts* y *krais* son administrados por gobernadores elegidos. Los *okrugs* autónomos son subdivisiones étnicas de *oblasts* y *krais*. Según la Constitución rusa de 1993, todas las regiones son sujetos iguales de la Federación Rusa, es decir, gozan de los mismos derechos federales. El tercer nivel de gobierno local (ciudades, pueblos y condados) depende de los sujetos mencionados. Las administraciones locales van desde grandes ciudades a pequeñas comunidades rurales, que a menudo se integran en unidades administrativas mayores. Algunas administraciones locales tienen estatus de municipio, mientras que otras no.

Las regiones rusas comenzaron a adquirir importancia en la asignación de recursos a mediados de la década de los ochenta, con el debilitamiento de los ministerios centrales. Este proceso se intensificó durante la primera época de la larga y dificultosa transición a la economía de mercado, a principios de la década de los noventa, en la que se atribuyeron más poderes y potestades a los gobiernos regionales. Este proceso de descentralización a finales de los ochenta y principios de los noventa fue bastante caótico y poco homogéneo. A raíz del debilitamiento del gobierno central y su incapacidad o falta de voluntad de cumplir gran parte de sus antiguos compromisos financieros, surgieron fuerzas centrífugas autónomas que dieron lugar a dicho proceso de descentralización. Posteriormente, se intentó racionalizar la autoridad central mediante la aprobación de medidas para reforzar el control central sobre los presupuestos subnacionales. Ello incluyó la creación de un nuevo escalón en la jerarquía federal, basado en 7 macro-regiones (distritos federales), administradas por gobernadores designados por el Presidente de Rusia, que se sitúan por encima de los gobernadores regionales y actúan independientemente de éstos. Aunque los cambios legislativos y otras medidas han incrementado el poder coercitivo del gobierno federal en las regiones y, en algunos casos, han fomentado una distribución más clara y racional de las asignaciones presupuestarias, el sistema actual de control explícito y severo del gobierno central exime a las administraciones subnacionales de su responsabilidad presupuestaria, provocando al mismo tiempo la proliferación de presupuestos y políticas fiscales paralelas mediante todo tipo de mecanismos (como

¹ En 1993, cuando la Constitución fue adoptada, el número de sujetos federales ascendió a 89. No obstante, en los últimos años este número ha ido, disminuyendo debido a la unión de varios sujetos. Este proceso concluyó en marzo 2008 y desde entonces Rusia se compone de 83 sujetos (21 repúblicas, 46 *oblasts*, 9 *krais*, 1 *oblast* autónomo, 4 *okrugs* autónomos y 2 ciudades federales).

acuerdos bilaterales con los principales sujetos fiscales pasivos de la región y financiación extrapresupuestaria sumergida). Por tanto, las medidas tomadas hasta ahora para aumentar el control central sobre las finanzas regionales y locales han tenido efectos dispares en el mejor de los casos, y efectos negativos en el peor de los mismos.

Así, desde el nacimiento de la nueva Rusia y su estructura federal, las autoridades han sentido la apremiante necesidad de crear órganos de control del sector público de acuerdo con el espíritu y las exigencias de los tiempos. Las auditorías del sector público comenzaron en Moscú en 1994, cuando el concejo municipal, la Duma de la ciudad de Moscú, aprobó la ley de creación del primer órgano fiscalizador de la nueva Rusia. Al principio, la determinación de las líneas directrices de su actividad fiscalizadora y asesora así como la selección de las entidades sometidas a dichas actividades se coordinaba estrechamente con el concejo municipal, lo que se apreciaba claramente en el nombre del órgano: Cámara de Control y de Cuentas de la Duma de Moscú.

Pero a principios de 1995 fue creada la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa. La Cámara de Cuentas es el organismo permanente de control del sector público estatal y rinde cuentas a la Asamblea Federal de la Federación Rusa², que la creó como entidad jurídica con funciones y organización independientes, para permitir que desarrolle su actividad. Siguiendo el ejemplo de la Cámara Federal de Cuentas y la Ley que regula su condición, objetivos, composición, estructura y procedimientos, en noviembre de 1995 el órgano de control de la ciudad de Moscú se convierte en la Cámara de Control y de Cuentas de Moscú y se introducen varios cambios en la Ley de 1994.

Debido al hecho de que la Ley General Presupuestaria de la Federación Rusa permite a las autoridades estatales, regionales y municipales crear órganos de control del sector público, varias administraciones regionales y locales han seguido el ejemplo de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa y la Cámara de Control y de Cuentas de Moscú y han creado entidades de control y de cuentas en sus regiones y municipios. Así, a fecha de 1 de marzo de 2003, 80 sujetos de la Federación Rusa habían creado su propia entidad fiscalizadora, aunque su condición no siempre es la misma. La mayoría de ellas (48) obtuvieron el estatus de entidad jurídica mediante la aprobación de una ley de creación por parte de la asamblea legislativa correspondiente, mientras que el resto (32) se crearon dentro de las asambleas legislativas de los sujetos de la FR. La gran mayoría de ellas ya está funcionando, aunque en algunas regiones la ley de creación ha sido aprobada pero el órgano de control no ha comenzado aún sus actividades. En la actualidad, también hay regiones en proceso de modificar la legislación y régimen correspondiente a sus órganos fiscalizadores³.

Asimismo, en marzo de 2003, 68 entidades locales crearon órganos municipales para fiscalizar la gestión financiera del correspondiente gobierno local. Algunos de ellos tienen el estatus de entidad jurídica, pero la mayoría depende del concejo municipal correspondiente o incluso de la propia administración municipal.

² La Asamblea Federal bicameral está constituida por el Consejo Federal (cámara alta, cuyos miembros son nombrados por los máximos responsables ejecutivos y legislativos en los hoy en día 83 componentes constituyentes o “sujetos” de la Federación Rusa) y la Duma Estatal (cámara baja cuyos diputados son elegidos por un sistema de representación proporcional).

³ La disminución del número de sujetos federales de Rusia llevará también a una reducción del número de las entidades fiscalizadoras existentes.

Entre estos órganos fiscalizadores dependientes de las asambleas legislativas hay casos en que la legislación establece la continuidad de la actuación de éstos, incluso si se interrumpe la actividad parlamentaria.

Tipos de actividad

Según la Ley General Presupuestaria de la Federación Rusa, las entidades fiscalizadoras estatales, regionales y municipales deben fiscalizar la ejecución del presupuesto público, los movimientos de fondos públicos no presupuestarios así como el uso y la gestión del patrimonio público.

Los tipos de actividad que desarrolla cada órgano fiscalizador son regulados en sus respectivas leyes de creación, aunque en algunos casos estos tipos de actividad se rigen por otra clase de normas.

Con arreglo a sus leyes de creación, las entidades fiscalizadoras llevan a cabo no sólo funciones de auditoría y control, sino también labores de asesoramiento y análisis, así como otras actividades de información para garantizar un control exhaustivo de la planificación y ejecución presupuestaria, así como de todo movimiento extrapresupuestario. Con esta labor, los órganos de control pretenden incrementar la eficacia de la planificación presupuestaria y de los procesos de ejecución.

Así, además de realizar auditorías exhaustivas e investigaciones concretas, las entidades fiscalizadoras también analizan proyectos presupuestarios, programas de objetivos, leyes y otras iniciativas normativas aplicables a los presupuestos y las finanzas del estado, región o corporación local. También informan periódicamente de las conclusiones de su trabajo a las autoridades concernidas.

Si un órgano de control, durante el desarrollo de su actividad fiscalizadora, detecta indicios de infracción, abusos o algún tipo de práctica sospechosa en el manejo de fondos públicos, informa de ello a la jurisdicción pertinente.

Organización y planificación del trabajo

Los órganos de control suelen basar su labor en planes y programas anuales creados para asegurar el control exhaustivo y sistemático de la ejecución presupuestaria. Toda solicitud, cuestión o propuesta del parlamento y del gobierno deberá ser tomada en cuenta y, en determinados casos, hasta deberá ser introducida obligatoriamente durante la preparación de dichos planes y programas. En algunas regiones, el parlamento y el gobierno tienen incluso mayor influencia en la creación de los planes y programas de las entidades fiscalizadoras. Por ejemplo, hay casos en los que el órgano de control debe ajustar su programa a las exigencias del parlamento regional.

Informes

La ley prevé la presentación de informes al parlamento. El órgano de control está obligado a informar regularmente sobre la ejecución del presupuesto y sobre las

conclusiones de su trabajo a la asamblea legislativa. La información se proporciona, por lo general, anualmente, pero en algunas regiones se llega a exigir la presentación de informes sobre la ejecución presupuestaria cada trimestre. De acuerdo con la Ley General Presupuestaria de la Federación Rusa, los parlamentos deberán aprobar el informe anual de los órganos fiscalizadores sobre la ejecución del presupuesto, para eximir de responsabilidad al gobierno.

El informe anual debe publicarse obligatoriamente. Además, en algunas regiones, el presidente del órgano fiscalizador presenta el informe ante el parlamento y el gobierno. Incluso hay órganos de control que informan a los medios de comunicación sobre su actividad y los resultados de ésta. Algunos hasta publican boletines mensuales.

Relaciones entre las entidades fiscalizadoras

Si bien sus principios se remontan a 1997, la Asociación de órganos de control y de cuentas de la Federación Rusa fue creada definitivamente en 2000, con el objetivo de mejorar la eficacia de funcionamiento del sistema de control del sector público en Rusia. La Asociación es presidida por el presidente de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa y sus miembros son, además del órgano de control estatal, las 80 entidades fiscalizadoras de los sujetos de la FR, así como la Unión de órganos de control municipales, que se incorporó en 2002. Los miembros de la Asociación se reúnen regularmente (múltiples conferencias han sido organizadas en los últimos años y existen varias iniciativas de formación) para intercambiar experiencias y reforzar la cooperación. El objetivo principal de la Asociación es promover el establecimiento y aplicación de un sistema unificado de auditoría del sector público, con métodos y procedimientos uniformes. Asimismo, la Asociación pretende asesorar a las autoridades públicas en la elaboración de una legislación que regule no solo la creación de nuevos órganos de control del sector público, sino que permita también incrementar la eficacia de los ya existentes. Otras iniciativas son el constante intercambio de información entre todos los miembros y la creación de un marco para futuras auditorías conjuntas.

La Unión de órganos de control municipales fue fundada en 2002 y su principal objetivo consiste en reforzar la cooperación entre sus miembros y ayudar al desarrollo del control del sector público local.

Composición y estructura de las entidades fiscalizadoras

Todos los organismos regionales de control son dirigidos por un presidente, que es nombrado por la Duma regional correspondiente por un periodo que oscila entre 4 y 6 años. El nombramiento del presidente se realiza normalmente por resolución mayoritaria de los diputados de la Duma. Sin embargo, hay características distintivas en algunas regiones, en las que, por ejemplo, el presidente es nombrado por los auditores electos del órgano de control. En aquellas regiones donde el órgano fiscalizador tiene una relación directa con el parlamento, la duración del cargo de presidente se corresponde con la duración del mandato parlamentario.

El presidente suele tener un suplente y, rara vez, dos, quienes entre otras funciones, sustituyen al presidente en su ausencia. La duración del cargo de los vicepresidentes es la misma que la del presidente.

Entre las funciones del presidente se encuentran la supervisión de las actividades del órgano de control y la organización de esta actividad según la legislación vigente. Además, el presidente representa al órgano ante el parlamento, el gobierno y el resto de autoridades. Para desempeñar las funciones que le corresponden, puede emitir órdenes y directrices, nombrar y destituir a empleados y formalizar acuerdos económicos y de otro tipo.

En general, el presidente no puede ser miembro del parlamento ni del gobierno.

La ejecución de la labor fiscalizadora corre a cargo de departamentos o divisiones dirigidos por auditores. A diferencia de la Cámara de Cuentas de la Federación Rusa, que cuenta con 12 áreas de trabajo, los órganos de control y de cuentas de los sujetos de la FR tienen entre tres y ocho departamentos o divisiones. Como ya se ha mencionado anteriormente, los auditores también son cargos electos, pero no siempre por el parlamento. Los auditores son los responsables máximos de la calidad y los resultados del trabajo realizado por sus subordinados en el departamento o división que dirijan.

Hay algunos órganos de control que disponen de un consejo de gobierno (órgano colegiado), el cual planifica y organiza el trabajo, decide sobre cuestiones metodológicas y estudia los asuntos relacionados con los informes y otros datos remitidos al parlamento y al gobierno. El consejo se compone del presidente del órgano de control, el vicepresidente y los auditores. Normalmente toman sus decisiones de manera colegiada por mayoría simple.

La mayor parte de los órganos de control creados por los sujetos de la FR dispone de poco personal, teniendo más de 50 de ellos menos de 20 empleados, incluidos el personal de inspección y el administrativo. Siete regiones cuentan en sus entidades fiscalizadoras con más de 50 empleados, y dos de ellas incluso con más de 100.

Existe una tendencia a introducir en la legislación mayor protección para la situación jurídica de los miembros y empleados de los órganos de control, de modo que tengan absoluta independencia profesional. El objetivo es, por ejemplo, evitar que el presidente, el vicepresidente o los auditores puedan ser detenidos, acusados o procesados por la vía penal sin la autorización de la asamblea legislativa que los ha nombrado. Además, sólo pueden ser destituidos prematuramente por decisión de la asamblea que los ha nombrado y, en caso de haber incumplido la legislación o cometido abusos, dicha decisión exige mayoría parlamentaria cualificada. El personal de inspección también está protegido legalmente contra presiones y cualquier posible coacción.

Recursos financieros

La financiación de los órganos de control de los sujetos de la Federación Rusa se prevé en un apartado independiente del presupuesto regional o bien se obtiene de los fondos presupuestarios asignados al parlamento regional. En el segundo caso, algunos parlamentos regionales establecen una partida presupuestaria independiente para el órgano fiscalizador.

Incluso en los casos en que las entidades fiscalizadoras tienen derecho a reclamar una financiación adecuada y utilizarla para el cumplimiento de sus funciones, a menudo carecen de apoyo financiero suficiente, lo que dificulta la consecución de sus objetivos.

Así, existen más de 10 órganos regionales que deben realizar su trabajo con menos de 5 millones de rublos y la gran mayoría cuenta con menos de 20 millones de rublos. Sólo seis órganos de control disponen de más de 50 millones de rublos.