

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores en África: un panorama diverso*

EDUARDO RUIZ GARCÍA

Senior manager. Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI)

FREDDY NDJEMBA

Senior manager. Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI)

RESUMEN

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) africanas se organizan principalmente en base a dos modelos: Westminster-Parlamentario y Judicial-Napoleónico. En el primer caso, sus funciones principales consisten en realizar fiscalizaciones financieras, de cumplimiento y de desempeño. En el segundo, junto a las funciones de fiscalización, las EFS ejercen el control jurisdiccional. Algunas EFS están introduciendo funciones adicionales, como la evaluación de políticas públicas y la certificación de cuentas. A pesar de las particularidades y diferencias, las EFS africanas comparten rasgos, tendencias y desafíos.

Observamos que el desempeño de las EFS está fuertemente condicionado por el nivel de democracia de cada país. Menos democracia implica una menor transparencia, peor escrutinio de los informes de fiscalización por el parlamento y el gobierno, rendición de cuentas deficiente, menos control y más corrupción. En definitiva, se limita fuertemente el impacto de su trabajo.

Las EFS deben jugar un papel relevante en la modernización de la gestión de las finanzas públicas, tal y como subraya el Fondo Monetario Internacional. Para ello, es necesario que refuercen su independencia y mejoren la calidad e impacto de sus trabajos. En primer lugar, deben prestar más atención a la presentación y comunicación de sus resultados y así poder establecer relaciones más estrechas con el parlamento, el gobierno y la sociedad civil. Deben mejorar su gestión, aumentar sus capacidades técnicas, aplicar las normas de auditoría de INTOSAI (ISSAIs) e introducir sistemas de gestión de la calidad.

ABSTRACT

African Supreme Audit Institutions (SAIs) are mainly organised on the basis of two models: Westminster-Parliamentary and Judicial-Napoleonic. In the first case, its main functions consist of carrying out financial, compliance and performance audits. In the second, together with the audit functions, SAIs exercise jurisdictional control. Some SAIs are introducing additional functions, such as public policy evaluation and public account certification. Despite particularities and differences, African SAIs share traits, trends and challenges.

We observe that the performance of SAIs is strongly conditioned by the level of democracy in each country. Less democracy implies a lack of transparency, worse scrutiny of audit reports by parliament and government, poor accountability, less control and more corruption. In short, the impact of their work is strongly limited.

SAIs must play an important role in the modernisation of public financial management, as underlined by the International Monetary Fund. To do this, they need to strengthen their independence and improve the quality and impact of their work. First, they need to pay more attention to the presentation and communication of their results so that they can build closer relations with parliament, government and civil society. They must improve their management, increase their technical capacities, implement INTOSAI Auditing Standards (ISSAIs) and introduce quality management systems. At the same time, they

* Este artículo es la opinión personal de los autores y no compromete al organismo para el que trabajan.

Al mismo tiempo, deben destinar recursos a la formación y profesionalización de su personal.

must allocate resources to the training and professionalization of their staff.

PALABRAS CLAVE

África IDI Entidades Fiscalizadoras Superiores
CREFIAF AFROSAI PEFA

KEYWORDS

Africa IDI Supreme Audit Institutions
CREFIAF AFROSAI PEFA

1. Introducción: origen y perspectivas

En el continente africano existen actualmente 54 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), una por cada país. Junto a las EFS nacionales, encontramos también dos de carácter supranacional, vinculadas a los proyectos de integración africana e inspiradas en el modelo del Tribunal Cuentas Europeo: la *Cour des Comptes* de la CEMAC en África Central y la *Cour des Comptes* de l'UEMOA en África del Oeste¹. Son instituciones jóvenes, nacidas a la luz de los procesos de descolonización de los años 60 y de la construcción de las administraciones públicas nacionales.

En el caso de los países de tradición francófona, las funciones de las EFS fueron asumidas en una primera instancia por las Inspecciones Generales del Estado adscritas al ejecutivo, cuya existencia se remontaba a principios del siglo XX². El control de las finanzas estuvo en manos del poder ejecutivo hasta principios del siglo XXI, cuando, a raíz de las reformas impulsadas por las instituciones técnicas y financieras internacionales, la gran mayoría de los países francófonos optaron por el establecimiento de EFS con competencias jurisdiccionales. En estos países, las salas de cuentas de los tribunales supremos se convirtieron en tribunales de cuentas autónomos, dotados de mayores competencias³. Estos tribunales de cuentas mantienen, aún hoy en día, vínculos orgánicos con el poder judicial del que provienen, lo que a veces conlleva a una «judicialización del control de las finanzas públicas»⁴.

En el mundo anglosajón, las EFS son en su mayoría de inspiración parlamentaria. Cabe señalar, sin embargo, que una gran parte de las EFS han optado por un modelo de inspiración *gladstoniana* con una separación entre las funciones del *Auditor General* y del *Comptroller General*⁵, desviándose así de otros países que han optado por seguir el modelo británico (India, Pakistán, islas del Caribe). El establecimiento de una función de auditoría específica en estos países es mucho más antiguo que en otras partes del continente⁶, lo que incide positivamente en la cultura de rendición de cuentas y en el desempeño de las EFS.

1. Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) y Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA)
2. En 1906 el Gobernador General del África Occidental Francesa creó el Servicio de Inspección de Asuntos Administrativos, en 1943 el nombre de este servicio fue cambiado por el de Inspección General de Asuntos Administrativos. En 1964 se creó en Senegal la Inspección General del Estado y, posteriormente, en otros países africanos.
3. Existe todavía alguna reminiscencia del pasado, por ejemplo, en las Comoras, la EFS sigue siendo una sala del Tribunal Supremo (la *Section de comptes*).
4. Este concepto se refiere a la influencia que puede tener el posicionamiento de las EFS dentro del Poder Judicial, en su método de trabajo, proceso de selección de recursos humanos y ejecución de su mandato.
5. Cf. la reforma de Gladstone de 1866. Información disponible en: <https://www.nao.org.uk/about-us/our-history/>.
6. De hecho, fue en 1910 cuando se estableció la función de auditoría en Ghana con el establecimiento del Departamento de Auditoría de Gold Coast. Le siguieron Sudáfrica en 1911 y Sudán en 1920.

En el espacio de habla portuguesa la evolución fue similar a los países francófonos, con la particularidad de que, en ocasiones, la EFS se vinculaban con los tribunales administrativos, todavía es así en Mozambique.

En el mundo de habla árabe observamos una gran diversidad de modelos, que van desde el tipo jurisdiccional hasta el tipo parlamentario, pasando por formas más híbridas (el caso de Egipto).

En resumen, se puede concluir que actualmente en África, la mayoría de las EFS se adscriben al modelo Westminster-Parlamentario o al Judicial-Napoleónico. Junto a estos dos modelos dominantes, existen formas híbridas o modelos en transición.

Las EFS acompañan el crecimiento y evolución del sector público africano, inmerso actualmente en un proceso generalizado de modernización de la gestión financiera, auspiciado por las organizaciones financieras multilaterales⁷ y por la Unión Europea. En este contexto, y tras su reconocida labor fiscalizadora durante la crisis del COVID19, el papel de las EFS adquiere otra perspectiva y gana relevancia, tal y como subrayó en el 2023 el Fondo Monetario Internacional (FMI): «Si bien la función principal de las EFS sigue siendo dar fe de la regularidad e integridad de las cuentas financieras gubernamentales, en los últimos años las EFS han evolucionado y diversificado su trabajo para reflejar un análisis de riesgos cada vez más exhaustivo, de manera que se han centrado y destacado los problemas relacionados con la corrupción y la mala administración»⁸.

El presente artículo presenta una visión panorámica de la situación de las EFS en África. Una situación diversa, llena de matices y peculiaridades.

Las EFS africanas se agrupan en AFROSAI, una de las organizaciones regionales de INTOSAI. A su vez, AFROSAI se divide en tres grandes bloques subregionales: AFROSAI-E⁹ (26 EFS miembros), CREFIAF¹⁰ (23) y AFROSAI-A¹¹ (7). En paralelo, algunos países africanos que utilizan el árabe como uno de sus idiomas oficiales y forman parte de la Liga Árabe, se integran en ARABOSAI (entre ellos los países del norte del continente, más Comoras, Somalia, Sudán y Yibuti).

Esta división responde principalmente al modelo de EFS adoptado, a la cultura administrativa de cada país y a la lengua. No obstante, dentro de cada bloque observamos también diferencias de organización, capacidad y recursos. En el apartado 7 de este artículo presentamos más información sobre la dimensión internacional de las EFS.

A pesar de las disparidades, un análisis de las fuentes consultadas permite identificar algunas tendencias y desafíos comunes a las EFS africanas. En ellas nos concentraremos en este artículo. En primer lugar, analizaremos las capacidades institucionales y profesionales. A continuación, presentaremos sus funciones, relaciones con las partes interesadas, la comunicación, su dimensión internacional y la gestión de los recursos humanos. A lo largo del artículo, señalaremos los programas más destacados que la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) ha puesto en marcha para reforzar el desempeño de las EFS africanas.

7. Principalmente el FMI, el Banco Mundial (BM), el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y la Unión Europea (UE).

8. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept., *Engaging with Supreme Audit Agencies to Support Governance and Anti-Corruption Efforts*. 2023.

9. AFROSAI-E, donde la «E» se refiere a la lengua inglesa (English).

10. Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Afrique Francophone Subsaharienne.

11. AFRISAI-A, «A» de lengua árabe.

2. Capacidades institucionales: independencia y gobernanza

Las EFS africanas presentan un índice de independencia del 71 % de media en AFROSAI y de un escaso 58 % en CREFIAF¹².

La ausencia de un marco legal adecuado es un problema generalizado en las EFS africanas, solo el 20 % afirman tenerlo¹³ con consecuencias en la falta de independencia operativa y financiera¹⁴. Las carencias se refieren principalmente al nombramiento y protección de los mandatos de los titulares de las EFS y al mecanismo de elaboración y aprobación del presupuesto. También se producen injerencias del poder político en la selección de las fiscalizaciones, en el acceso a la información o en la publicación de los informes.

Un problema específico que afecta a algunas EFS de CREFIAF se deriva de su posición con respecto a la estructura nacional del poder judicial. Es el caso, por ejemplo, de la EFS de las Comoras o de Chad —una sección del Tribunal Supremo— o de la EFS de Madagascar —parte del Tribunal Supremo y adscrito al Ministerio de Justicia, que ejerce tutela en temas presupuestarios, de personal y administrativos—.

El informe sobre el estado de la región de AFROSAI-E¹⁵, basado en la herramienta ICBF¹⁶, ofrece una indicación más detallada de los desafíos para la independencia. El 88 % de las EFS de AFROSAI-E afirma no contar con textos normativos y legislativos sustentando la independencia; al mismo tiempo, el 65 % de las EFS declara que, aun disponiendo de las normas, tienen dificultades prácticas para ejercer una efectiva independencia.

CASOS TRATADOS POR EL MECANISMO DE DEFENSA RÁPIDO DE LA INDEPENDENCIA DE LAS EFS

EFS	AÑO	MOTIVO
Chad	2018	La aprobación y entrada en vigor de una nueva Constitución en el Chad cambia la posición institucional de la EFS, que pierde su condición de Tribunal de Cuentas y se reintegra como Cámara de Cuentas de la Corte Suprema de Justicia.
Somalia	2019	El proyecto de ley de auditoría federal no garantiza la independencia de la EFS. En particular, las condiciones para el nombramiento y la destitución del auditor general (nombramiento, inmunidad, cese).
Ghana	2020	La decisión del presidente de Ghana de poner al auditor general de Ghana en licencia administrativa forzosa por 167 días, y la orden de delegar todos los asuntos de la EFS a uno de sus auditores generales adjuntos.
Sierra Leona	2021	La auditora general de Sierra Leona, Sra. Lara Taylor-Pearce, y su adjunto, Sr. Tamba Momoh, han sido suspendidos indefinidamente sin que se revelen los motivos.

Fuente: <https://idi.no/work-streams/independent-sais/siram>

12. IDI calcula un índice de independencia, resultado de la evaluación de varios principios contenidos en la INTOSAI-P 10, Declaración de Méjico. IDI, *Global Stocktaking Report (GSR) 2023*, apartado 4. Disponible en: <https://gsr.idi.no/es>
13. IDI, *GSR 2023*, apartado 4.
14. *Ibid.* apartado 4.
15. AFROSAI, *Estado de la Región, Informe de Autoevaluación Institucional Capacity Building Framework (ICBF)*, 2023.
16. El Marco de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (ICBF) de AFROSAI-E permite a las EFS miembros desarrollar y mantener sus roles y capacidades de manera integral. El marco apoya a las EFS en sus esfuerzos por alcanzar un nivel establecido de madurez y más allá de la mejor manera posible

El mecanismo de defensa rápido de la independencia de las EFS (SIRAM)¹⁷ lanzado por la IDI en 2018, ha revelado que AFROSAI es una de las áreas de concentración de amenazas. Existe correlación entre las amenazas a la independencia de las EFS y a otras instituciones públicas, especialmente del área judicial. Esta correlación se verifica igualmente con la creciente falta de respeto al principio de rendición de cuentas. Todo ello resultado de la reducción del espacio cívico¹⁸ en los países afectados.

En los últimos años, como consecuencia del deterioro de la democracia, se observa un aumento en los casos de injerencia en las decisiones de las EFS por parte del poder político¹⁹, así como de cambios en su marco legal para limitarla²⁰.

En cuanto a la gobernanza, hay convergencia en algunos aspectos y fuertes disparidades en otros. En el ámbito de la planificación estratégica, las EFS africanas están en línea con el promedio mundial del 95 % de las EFS que tienen un plan estratégico elaborado sobre la base de una evaluación previa. En el mundo francófono, la evaluación se realiza principalmente utilizando la herramienta de INTOSAI MMD-EFS²¹, mientras que en el mundo anglosajón también utilizan la herramienta de AFROSAI ICBF.

También existe una fuerte convergencia en cuanto al respeto de los criterios éticos y de conducta profesional, donde las EFS en el continente están en línea con los promedios mundiales (el 95 % de las EFS tienen un código de ética y el 87 % informan que su personal está familiarizado con el código). Cabe destacar que en CREFIAF, la mayoría del personal de las EFS son magistrados sujetos al cumplimiento de dos categorías de normas éticas. La primera se refiere al cumplimiento de las normas relacionadas con su condición de magistrados y la segunda categoría se relaciona con el cumplimiento de los requisitos contenidos en la ISSAI 130.

Existen grandes disparidades en otras áreas, en gran medida debido a las diferencias en el modelo de EFS. En cuanto a las cuentas internas y la publicación de estados financieros, se observa que esta práctica está más desarrollada en las EFS de habla inglesa, mientras que las EFS organizadas según el modelo jurisdiccional no producen estados financieros separados, sino que producen información presupuestaria que se consolida en las cuentas del Estado. Cabe señalar que esta situación también puede explicarse por las diferencias en el sistema de gestión de las finanzas públicas que existen entre los países francófonos e ingleses.

La gestión de los recursos humanos también es un ámbito en el que observamos grandes disparidades, basadas —como veremos en el apartado 8— en los diferentes modelos de función pública imperantes (anglosajón o continental) y en el carácter jurisdiccional de las EFS de CREFIAF.

17. <https://www.idi.no/work-streams/independent-sais/siram>

18. Freddy Yves Ndjemba y Idi, «Desarrollo de enfoques relevantes e innovadores para apoyar la independencia de las EFS: lecciones aprendidas del Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM)», *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, Q2 2024.

19. Los casos de Sierra Leona y Ghana

20. Los casos de Chad, Guinea y Níger.

21. Marco de Medición del Desempeño de las EFS (MMD-EFS).

3. Capacidades profesionales

La casi totalidad de las EFS del mundo (97 %)²² han adoptado como referencia metodológica las normas de auditoría de INTOSAI (ISSAIs²³). En el caso africano, son de obligado cumplimiento en 96 % de las EFS de AFROSAI-E y en el 73 % de las EFS de CREFIAF. En un 70 % de las EFS de AFROSAI-E y en un 47 % en las CREFIAF, las leyes orgánicas que regulan las EFS contienen un artículo específico imponiendo la obligación de fiscalizar conforme a las ISSAIs. Estas cifras se comparan con las de EUROSAI (67 %), y muestran el compromiso de las EFS africanas en la utilización de normas profesionales internacionalmente reconocidas.

Sin embargo, las EFS africanas se enfrentan a numerosas dificultades para la aplicación práctica de las normas.

El indicador PEFA^{24 25} 30.1 evalúa la cobertura de las fiscalizaciones de las EFS y la puesta en práctica de las normas de auditoría. En general, el desempeño de las EFS africanas es bajo. El 64 % de las EFS de CREFIAF recibieron la nota mínima «D», es decir que no fiscalizan mínimamente gastos e ingresos públicos. El 36 % de las EFS de CREFIAF obtienen una nota «C», todavía en el rango inferior de la escala, y consiguen fiscalizar en un periodo de tres años (no anualmente) una mayoría de los organismos financieros. Ninguna de las EFS de CREFIAF alcanza la nota «B» o «A», correspondientes a una cobertura completa y a un uso adecuado de las normas.

PEFA: PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY (<https://www.pefa.org>)

El Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) es una herramienta desarrollada por el Banco Mundial y el FMI para evaluar la gestión de las finanzas públicas. PEFA proporciona un diagnóstico objetivo sobre el desempeño de los sistemas, procesos e instituciones responsables de la administración de los recursos públicos, ayudando a identificar fortalezas y debilidades y a diseñar reformas.

El sistema de puntuación del PEFA utiliza 31 indicadores de desempeño (ID), desglosados en 94 dimensiones, que se califican según una escala ordinal de cuatro niveles: A (el más alto), B, C y D (el más bajo). Una calificación A indica cumplimiento pleno con las buenas prácticas internacionales, mientras que una D refleja un desempeño por debajo del nivel básico o falta de información suficiente.

El ID-30 se refiere a la auditoría externa y se desglosa en:

- 30.1. Cobertura y normas de auditoría externa.
- 30.2. Presentación de los informes de auditoría al Poder Legislativo.
- 30.3. Seguimiento a las recomendaciones de la auditoría externa.
- 30.4. Independencia de la entidad fiscalizadora superior.

El ID-31 se refiere al escrutinio legislativo de los informes de auditoría, y se desglosa en:

- 31.1. Oportunidad del escrutinio de los informes de auditoría.
- 31.2. Audiencias acerca de las conclusiones de las auditorías.
- 31.3. Recomendaciones del Poder Legislativo sobre la auditoría.
- 31.4. Transparencia del escrutinio legislativo de los informes de auditoría.

En el caso de AFROSAI-E, la situación es más satisfactoria, el 24 % de las EFS obtiene la máxima nota, «A», y el 47 % la nota «B». Únicamente el 18 % de las EFS se sitúa en la parta baja de la escala de evaluación PEFA.

22. IDI, GSR 2023, apartado 6.

23. International Standards of Supreme Audit Institutions. Disponible en: <https://www.issai.org/>

24. PEFA, *Public Expenditure and Financial Accountability* (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas), es un proyecto auspiciado por el BM y el FMI. Disponible en: <https://www.pefa.org/>

25. PEFA, *Informe global sobre gestión de las finanzas públicas del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas*. 2022. Disponible en: <https://www.pefa.org/global-report-2022/es/report/global-pfm-performance/>.

Por otro lado, las EFS africanas han adoptado más fácilmente las normas relativas a la auditoría de desempeño (100 % AFROSAI-E y 47 % CREFIAF) que las de cumplimiento (52 % y 47 % respectivamente)²⁶.

Uno de los mayores obstáculos en la aplicación de las ISSAIs reside en las carencias profesionales del personal de las EFS y en la falta de capacidades técnicas. Muy pocas EFS disponen de unidades metodológicas funcionales, a menudo excesivamente dependientes de la vigencia de proyectos de cooperación internacional que desarrollan capacidades técnicas, pero que raras veces son sostenibles y logran perdurar la vida del proyecto.

La gestión de la calidad es otra deficiencia generalizada, con pocas estructuras o sistemas formalizados. Con el objetivo de mejorarla, en 2025 IDI ha publicado un manual y ha lanzado un proyecto piloto para la puesta en práctica de un sistema de gestión de la calidad de la auditoría acorde con la norma ISSAI 140²⁷, recientemente revisada. En la primera ronda del proyecto piloto participaron dos EFS africanas: Eritrea y Tanzania.

Entre el 2020 y el 2024, IDI, ha ejecutado programas de capacitación para mejorar el desempeño profesional de las EFS en la República Democrática del Congo, Madagascar, Sudán del Sur, Eritrea, Níger, Togo, Gambia, Sierra Leona, Zimbabue, Guinea, Somalia y Benín.

4. Una variedad de funciones desempeñadas

En cuanto a las funciones de las EFS, las entidades de AFROSAI-E y de CREFIAF realizan las actividades típicas de la auditoría: financiera, de cumplimiento y de desempeño. La auditoría financiera está más extendida en AFROSAI-E que en CREFIAF; esto es debido a que en los países CREFIAF no se ha implantado todavía la contabilidad patrimonial en el sector público, que continúa utilizando un sistema contable de gestión presupuestaria, poco apto para la auditoría financiera.

Los temas fiscalizados por las EFS africanas son similares a los efectuados en otras regiones, como la contratación pública y la recaudación de impuestos e ingresos. En consonancia con el volumen de fondos destinado y con las obligaciones impuestas por los donantes internacionales, en los últimos años, la EFS se han centrado en fiscalizar las políticas relacionadas con el COVID-19. Se advierte con creciente interés por la auditoría de las políticas vinculadas con los objetivos de desarrollo sostenible, al igual que la deuda pública. Sin embargo, han prestado menos atención a la fiscalización de las asociaciones público-privadas (APP), 57 % de las EFS de AFROSAI-E y únicamente un 20 % de las EFS de CREFIAF²⁸.

El 80 % de las EFS de CREFIAF ejercen competencias jurisdiccionales²⁹ sobre la base del modelo francés anterior al 2001, que fue modificado en Francia tras la promulgación de la LOLF³⁰. Todos los contables públicos asignados al presupuesto general, a las

26. IDI, *GSR 2023*, apartado 6.

27. ISSAI 140, *Gestión de la calidad en las EFS*.

28. IDI, *GSR 2023*, apartado 7.

29. *Ibid*, apartado 6.

30. LOLF: Loi organique relative aux lois de finances.

entidades locales, o a los organismos o empresas estatales, deben presentar las cuentas a la EFS para someterse al control jurisdiccional, poder obtener el «quitus» de sus funciones y liberar las garantías depositadas. Este modelo está en crisis en la mayoría de los países. El crecimiento del sector público no se ha visto acompañado de un aumento en los medios de las EFS, proclives, además, a priorizar funciones no jurisdiccionales. Las EFS han acumulado un gran volumen de cuentas pendientes de juicio, incluyendo de ejercicios del siglo pasado cuando la legislación no contempla periodo de prescripción (por ejemplo, en Madagascar). Esta situación impide una rendición de cuentas y un control efectivo, y conduce a la pérdida de la credibilidad y eficacia de las EFS. Un efecto colateral, pero de gran calado, es la dificultad y el coste de la gestión documental de las cuentas, con archivos colapsados y escasa digitalización. Algunas EFS (Senegal, Benín, Madagascar), con ayuda del Tribunal de cuentas de Francia, han puesto en marcha planes para reducir el volumen de cuentas pendiente de juicio, incluyendo procedimientos analíticos y de juicio simplificado.

Ponerse al día en el juicio de cuentas es urgente, sobre todo en aquellos países inmersos en procesos de reforma de la gestión de las finanzas públicas que promueven la introducción de una contabilidad patrimonial en sistemas digitalizados. En este contexto, será preciso que las EFS asuman la función de certificar los estados financieros consolidados del sector público. Este es el caso de Benín, donde han iniciado el proceso de transición al nuevo sistema contable, la EFS está adoptando una nueva metodología de certificación y está formando a su personal.

Otra de las funciones típicas de las EFS de CREFIAF es la elaboración de un informe que acompaña la ley de presupuestos y ayuda al parlamento en su discusión y aprobación.

En los últimos años, han incorporado también funciones de evaluación de políticas públicas, a tenor de una corriente impulsada por el Tribunal de cuentas de Francia y el Control Federal de Finanzas de Suiza. En una veintena de países de CREFIAF existe una política nacional de evaluación en la que las EFS participan en colaboración con los consejos nacionales de evaluación y con los parlamentos. África cuenta además con una asociación de evaluación de políticas públicas y con la revista *African Evaluation Journal*. INTOSAI tiene un grupo de trabajo de políticas públicas y programas, de él forman parte las EFS de Kenia, Libia, Madagascar, Marruecos y Senegal. La evaluación tiene mucho campo de desarrollo en África y las EFS jugarán un papel importante en el mismo.

En cuanto a la definición del mandato respecto al fraude y la corrupción, las EFS africanas se encuentran entre las mejor posicionadas de INTOSAI. 74 % de las EFS de AFROSAI y 73 % de las de CREFIAF tienen mandato para investigar cuestiones vinculadas con fraude y corrupción. A tal fin, algunas EFS están adoptando técnicas de auditoría forense.

En el caso de las EFS de CREFIAF, la lucha contra el fraude y la corrupción se enmarca en el ejercicio de competencias jurisdiccionales. Las EFS disponen de fiscalía propia para tramitar los casos y trasladarlos a la jurisdicción penal. En el caso de AFROSAI-E, al carecer de competencias jurisdiccionales, las EFS deben transmitir directamente los casos sospechosos a la jurisdicción penal.

La efectividad de las EFS en el ejercicio del mandato para prevenir, investigar y sancionar fraude y corrupción depende más del contexto político que de su capacidad legal o técnica³¹. En África, el contexto es particularmente adverso. Las EFS han identificado la falta de voluntad política como el principal obstáculo en la lucha contra la corrupción³². Las carencias democráticas, la falta de transparencia, el elevado índice de percepción de la corrupción, la falta de independencia de las instituciones hace esta lucha más difícil —y más necesaria—. Otra de los obstáculos es la coordinación de los numerosos organismos y agencias estatales creados para luchar contra la corrupción, dotados de pocos medios y personal. Las competencias, la información, los procedimientos se han fragmentado y es preciso crear estructuras de coordinación poco eficientes y escasamente efectivas.

Los programas de reforma de la gestión de las finanzas públicas en África están situando la lucha contra la corrupción como uno de los objetivos centrales. Uno de los ejes de actuación consiste en reforzar el papel de las EFS y su coordinación con el resto de los organismos anticorrupción. Las reformas ofrecen una oportunidad a las EFS para mejorar su reputación, visibilidad e impacto. Para ello, la EFS deberán mejorar su capacidad para detectar casos de fraude y corrupción y, sobre todo para transmitirlos a la jurisdicción y hacer un seguimiento.

5. Relaciones con el parlamento y el gobierno condicionadas por la situación democrática

El escrutinio de los informes de las EFS por parte del parlamento es imprescindible para asegurar que el gobierno rinde cuentas de la ejecución del presupuesto y del resultado de las políticas públicas.

Se observa una correlación entre los niveles de corrupción de cada país y la calidad del escrutinio de los informes de fiscalización. En el 2024, una gran parte de los países africanos puntúan muy por debajo de los 50 puntos en el índice de percepción de la corrupción publicado por Transparencia Internacional³³. Son excepción Seychelles (CPI: 72), Cabo Verde (62), Botsuana (57) y Ruanda (57). Entre los índices más bajos del mundo, aparecen países como Sudán del Sur (8), Somalia (9), Eritrea (13) y Guinea Ecuatorial (13).

Más del 80 % de las EFS de CREFIAF³⁴ no consultan nunca sus parlamentos nacionales; no someten los informes a escrutinio ni debaten los resultados de su trabajo en sede parlamentaria.

Las relaciones de las EFS con el ejecutivo son también limitadas. Únicamente el 25 % de las EFS³⁵ tiene relaciones fluidas con el ejecutivo, transmiten sus informes, discuten los hallazgos y obtienen respuestas a sus recomendaciones.

Esta falta de conexión con el parlamento y el gobierno deriva en la incapacidad de las EFS de hacer un seguimiento de los informes y evaluar el grado de cumplimiento de sus recomendaciones. Las EFS pierden así un instrumento esencial para asegurar el impacto de su trabajo.

31. Véase para más información sobre el papel de las EFS africanas en la lucha contra el fraude y la corrupción: Pompe, French, Aldcroft, Fredriksen & Memvuh, *The Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Corruption. Good Governance in Africa*, IMF 2022. Disponible en: file:///C:/Users/102330edru/Downloads/9781513584058-CH012.pdf

32. IDI, *GSR 2023*, apartado 8.

33. Transparencia Internacioanal, *Índice de Percepción de la Corrupción*. 2024. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

34. IDI, *GSR*, pág. 58.

35. *Ibid.*, pág. 58.

El *Informe global sobre gestión de las finanzas públicas* publicado por el programa PEFA³⁶ en el 2022, constata la debilidad general de las EFS en este ámbito, aún más patente en África. El indicador PEFA ID-31³⁷, que mide el grado de escrutinio legislativo, alcanzó en el periodo considerado (2005-2021) una media de 2 puntos (sobre 4); el total de 31 países africanos que realizaron la evaluación PEFA, obtuvieron una media de 1.8 puntos. De ellos, nueve no superaron 1 punto, por debajo de lo considerado como nivel básico de funcionamiento. Los países con más pobre desempeño son Burkina Faso, Chad, Gabón, Gana, Guinea, Mali, Nigeria, Liberia y Senegal.

Un aspecto esencial del seguimiento dado por el ejecutivo al trabajo de las EFS consiste en la puesta en marcha de las recomendaciones formuladas en los informes de fiscalización. El informe *Open Budget Survey 2023*³⁸, elaborado por International Budget Partnership, señala que el seguimiento de las recomendaciones por parte del ejecutivo es también muy limitado en los países africanos. Únicamente en un 20 % de los países africanos se aprecia un esfuerzo por parte del ejecutivo en seguir los informes de fiscalización, frente a un 35 % en el caso del seguimiento por el parlamento. La situación en los países del norte de África es todavía peor, ningún gobierno o parlamento efectúa un seguimiento de las recomendaciones.

PORCENTAJE DE PAÍSES POR REGIÓN EN LOS QUE EL GOBIERNO EL PARLAMENTO O LAS EFS HACEN UN ESFUERZO POR DAR SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA

REGIÓN	SEGUIMIENTO POR EL GOBIERNO	SEGUIMIENTO POR EL PARLAMENTO O POR LA EFS
Este de Asia y Pacífico	69 %	85 %
Europa occidental, Canadá, EEUU.	56 %	89 %
Europa del este y Asia central	23 %	73 %
Sur de Asia	25 %	75 %
América Latina y Caribe	18 %	55 %
África subsahariana	20 %	35 %
Oriente medio y norte de África	0 %	0 %

Fuente: IBP-OBS-Global-Report-2023-v4-Final-Artwork.pdf

Una correlación similar a la que existe entre la corrupción y calidad del escrutinio parlamentario se advierte en el caso de la democracia. Los datos aportados por el proyecto V-Dem³⁹, indican que la inmensa mayoría de los países africanos se sitúan en las categorías más bajas de calidad democrática (*Electoral autocracies* y *Closed autocracies*⁴⁰), con una

36. PEFA. El *Informe global sobre gestión de las finanzas públicas* del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) 2022.

37. La medida en que el escrutinio legislativo de los informes financieros auditados del Gobierno central es puntual, significativo y transparente. También se evalúa si el Poder Legislativo emite recomendaciones y hace el seguimiento de su aplicación.

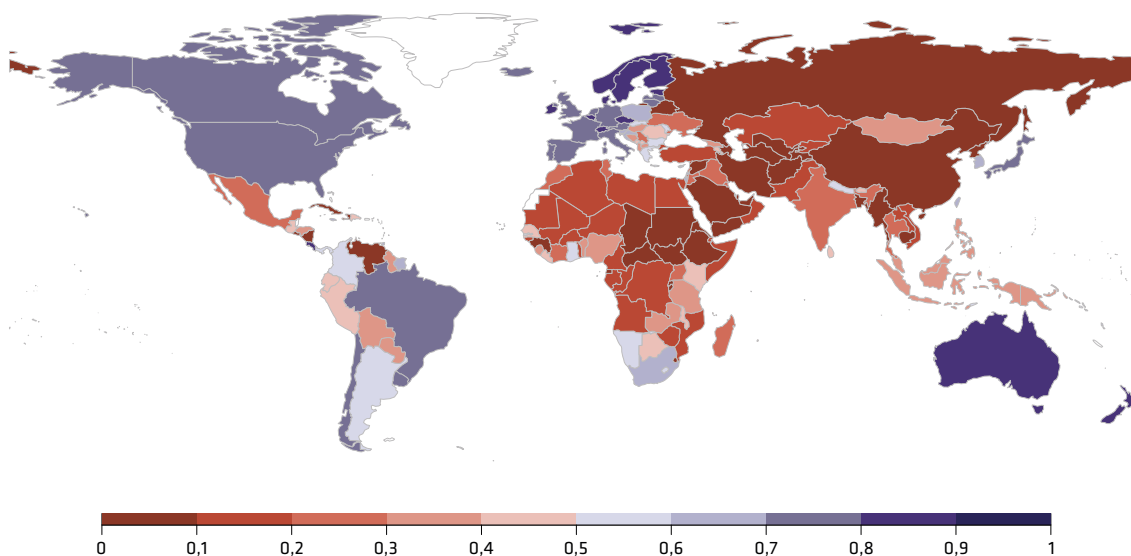
38. Disponible en: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-OBS-Global-Report-2023-v4-Final-Artwork.pdf>

39. Varieties of Democracy (V-Dem) <https://www.v-dem.net/>

40. V-DEM INSTITUTE, *Democracy Report 2025, 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped*. 2025. Disponible en: https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr__2025_lowres.pdf

marcada tendencia negativa en los últimos años. En el periodo comprendido entre 2020 y 2025, África ha experimentado una ola de golpes de estado, especialmente en la región del Sahel y África central. Los países afectados fueron Mali, Chad, Guinea Conakri, Sudan, Burkina Faso, Níger y Gabón. Los golpes de estado tuvieron consecuencias negativas en las EFS, se limitó su independencia, se paralizaron sus actividades y se suspendieron los programas de cooperación internacional. En el caso de Guinea, la junta militar disolvió las instituciones constitucionales, incluida la EFS, cesó y sustituyó a sus miembros y tomó su control.

PORCENTAJE DE PAÍSES POR REGIÓN EN LOS QUE EL GOBIERNO EL PARLAMENTO O LAS EFS HACEN UN ESFUERZO POR DAR SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE AUDITORÍA



1 Lührmann, A. and S.I. Lindberg. 2019. «A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It», *Democratization* 26(7).

2 The Democracy Report 2025 is based on V-Dem dataset v15. Each year, V-Dem improves the quality of the data, engages more experts, and recalculates the entire dataset covering all years. This leads to correction of scores reported in previous years' reports. V-Dem's Liberal Democracy Index (LDI) captures both electoral and liberal aspects of democracy and goes from the lowest (0) to the highest (1) levels of democracy. The electoral component is measured by the Electoral Democracy Index (EDI) that captures the extent to which all elements of Robert Dahl's (1971) famous articulation of "polyarchy" are present: the quality of elections, individual rights, as well as freedoms of expression, the media, and association (Dahl, R. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press). The Liberal Component Index (LCI) captures checks and balances on the executive, respect for civil liberties, the rule of law, and the independence of the legislature and the judiciary.

Fuente: https://www.v-dem.net/documents/60/V-dem-dr__2025_lowres.pdf

Más allá de las consecuencias de la corrupción y de la falta de democracia, podemos identificar otros elementos comunes que condicionan las relaciones de las EFS africanas con el parlamento y el gobierno. En primer lugar, la escasa capacidad parlamentaria para controlar las finanzas públicas. En numerosos casos las comisiones parlamentarias de control presupuestario no tienen medios ni un programa de trabajo definido. En algunos países, por ejemplo, en Madagascar, no adoptan informes o resoluciones en base al trabajo de las EFS. Otro elemento determinante es la debilidad de los sistemas de gestión e información financiera y la falta de acceso a ellos de los auditores, todo ello dificulta la fiscalización, retrasa la elaboración de los informes y les hace perder actualidad e impacto. Finalmente, la calidad de redacción de los informes de fiscalización, a menudo difícil de entender por el parlamentario medio, es un obstáculo importante para su utilización.

6. Publicación, comunicación de resultados y relaciones con los ciudadanos

Un primer elemento para evaluar el impacto del trabajo de las EFS es la publicación de sus informes y la comunicación de sus resultados tal y como dispone el principio 6 de la declaración de México⁴¹.

UN EJEMPLO INTERFERENCIA POLÍTICA EN LA PUBLICACIÓN DE INFORMES DE LAS EFS: LA FISCALIZACIÓN DE LOS FONDOS COVID-19 EN MADAGASCAR

En el año 2022, el Tribunal de cuentas de Madagascar adoptó cuatro informes de fiscalización relativos a la utilización de los fondos de donantes internacionales que el estado malgache recibió para paliar la crisis causada por el COVID-19:

- La auditoría organizacional de la gestión de la crisis sanitaria relacionada con el COVID-19.
- Auditoría de los flujos financieros relacionados con la COVID-19.
- La auditoría de gestión de las medidas de emergencia social en el contexto de la lucha contra la COVID-19.

El control de los contratos públicos adjudicados en el marco de la respuesta a la pandemia de COVID-19.

Los informes ponían de manifiesto numerosas deficiencias e indicios de malversación y fraude. Igualmente, el Tribunal de cuentas formuló una serie de recomendaciones para mejorar la gestión de futuras crisis.

El gobierno malgache bloqueó la publicación de los informes con veladas amenazas de cese al presidente del Tribunal de cuentas.

Los donantes internacionales, el FMI, el BM y los embajadores de la Unión Europea y de los Estados Unidos, presionaron al gobierno y condicionaron futuras ayudas a la publicación de los informes.

Finalmente, el gobierno permitió la publicación de los informes, pero no en la sede electrónica del Tribunal de cuentas, sino en la del Ministerio de Justicia, donde se encuentran todavía.

Igualmente, el informe del seguimiento de las recomendaciones efectuado por el Tribunal de cuentas en el 2023, a petición, de nuevo, de la comunidad de donantes internacionales, ha sido publicado únicamente en la sede electrónica del Ministerio de economía y finanzas.

Las EFS africanas publican informes anuales; las EFS de AFROSAI-E incluyen en el informe una certificación de los estados financieros consolidados del sector público; las de CREFIAF resumen los resultados del trabajo de fiscalización efectuado durante el año en un *rapport public*. Igualmente, está siendo cada vez más habitual en ambas regiones publicar informes de fiscalización temáticos a lo largo del año, conforme son adoptados.

El porcentaje de EFS que publican por lo menos el 80 % de sus informes (una cifra considerada de buen desempeño), es muy reducido en el ámbito africano: 52 % en AFROSAI-E y, un escaso 13 % en CREFIAF. Estos porcentajes contrastan con EUROSAI (90 %) OLACEFS (87 %), la media global es de 63 %⁴².

Detrás de esa parca publicación, está la falta de independencia y las presiones del poder político por limitar el impacto de la fiscalización, poniendo trabas a la comunicación de resultados al parlamento y a la sociedad. Todo ello, a pesar de que, en general, la legislación otorga la potestad a la EFS para decidir su política de publicación y comunicación sin interferencias: la injerencia política se ejerce *de facto* y no *de iure*.

41. «Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación». INTOSAI-P 10, *Declaración de México sobre la Independencia de las EFS*.

42. IDI. GSR 2023, apartado 7.

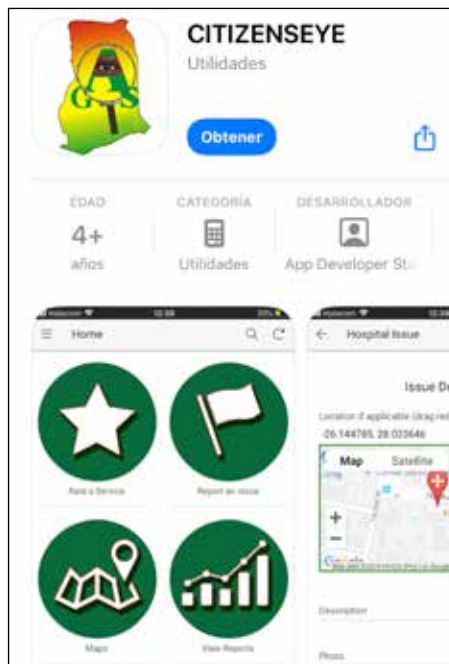
Las relaciones entre las EFS y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se encuentran en un estado embrionario en la mayor parte de países africanos, aunque forman parte de un debate muy extendido en un continente que quiere dar más protagonismo a los ciudadanos.

Existen, no obstante, algunas excepciones, como en Kenia y Ghana, identificadas como buenas prácticas en un documento publicado en el 2021 por INTOSAI⁴³. La EFS de Kenia ha seleccionado unas OSC que pueden proponer temas de fiscalización; igualmente, ha abierto un portal de comunicación directa con el ciudadano, donde puede proporcionar información y opinar acerca de la utilización de los fondos públicos.

LA EFS de Ghana lanzó en el 2019 la aplicación móvil CITIZENSEYE App que permite a los ciudadanos relacionarse directamente con la EFS, para proponer temas de auditoría o para formular denuncias.

OSC globales, como Transparencia Internacional o International Budget Partnership, están desarrollando una gran labor con las OSC locales, para estrechar la cooperación con las EFS y abrirse camino como interlocutores en materia de gestión de finanzas públicas. En el 2024, IBP tenía proyectos en 16 países africanos, y oficinas en Senegal, Nigeria y Sudáfrica.

A finales del 2023 AFROSAI-E publicó un documento de orientación para las relaciones entre las EFS y las OSC⁴⁴. Este documento encuadrará los planes que las EFS ponen en marcha para trabajar con las OSC y abrir las EFS a la ciudadanía, un objetivo central en la estrategia de desarrollo sostenible.



7. Relaciones internacionales: gran potencial de cooperación limitado por la escasez de recursos

En el continente africano, encontramos dos grandes organizaciones miembros de pleno derecho de INTOSAI: ARABOSAI y AFROSAI.

ARABOSAI, fundada en 1976, engloba a los países africanos que forman parte de la Liga Árabe; entre ellos los países del Magreb y Mashreq más Comoras, Somalia Sudán y Yibuti. El Tribunal de cuentas de Túnez detiene la secretaría general de ARABOSAI.

AFROSAI, fundada también en 1976, engloba a la práctica totalidad de las EFS del continente, el Tribunal de cuentas de Marruecos detenta la secretaría general. AFROSAI se desdobra

43. INTOSAI. SAI and Civil Society Engagement, *Good Practices*, 2023. Disponible en: https://intosaicommunity.net/wp-content/uploads/2024/07/CSO_SAI_good_practices_V2.pdf

44. AFRISAI, *Guidance on SAI-CSO relations*. 2023. Disponible en: https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2024/07/AFROSAI-E-Guidance-on-SAI-CSO-relations_November-2023-1.pdf

en tres organizaciones regionales: AFROSAI-E, CREFIAF y AFROSAI-A. La adscripción a cada entidad está en función de la lengua de trabajo, sin embargo, algunas entidades fiscalizadoras no anglófonas pertenecen a AFROSAI-E (por ejemplo, Angola, Mozambique o Etiopía) y otras no francófonas pertenecen a CREFIAF (por ejemplo, Cabo Verde o Guinea Ecuatorial). Algunas EFS pertenecen simultáneamente a ARABOSAI y a AFROSAI (por ejemplo, Marruecos) o a CREFIAF (por ejemplo, Yibuti).

La participación de las EFS africanas se extiende a otras organizaciones que actúan en INTOSAI como miembros asociados. Este es el caso de AISCUF⁴⁵, que agrupa a las EFS pertenecientes a la Organización Internacional de la Francofonía, o de la CPLP⁴⁶ que integra a las EFS de los países de lengua portuguesa. Igualmente, las EFS forman parte de las estructuras de cooperación regional como la UEMOA, la CEMAC o de la CCDA⁴⁷.

16 EFS africanas forman parte de JURISAI, el organismo constituido en 2024 y que agrupa a las EFS con competencias jurisdiccionales, entre ellas al Tribunal de cuentas de España.

Podemos concluir que las EFS africanas tienen una proyección internacional importante, gozan además de la ventaja de compartir culturas administrativas similares y de poder trabajar en idiomas comunes, inglés o francés, oficiales en INTOSAI y con muchísimas referencias doctrinales, metodológicas y prácticas disponibles en un clic.

Las EFS, según sus recursos, suelen contar con unidades propias de enlace internacional, en general adscritos a la presidencia de la EFS, que se ocupan también de gestionar los proyectos de cooperación. Tanto AFROSAI-E como CREFIAF organizan formaciones, comparten prácticas y han elaborado manuales de fiscalización basados en las normas internacionales, de gran difusión en el continente. Esta voluntad de cooperación internacional se ve limitada por la escasez de recursos y la necesidad de recurrir a financiación externa.

Una gran parte de los fondos destinados al desarrollo de las capacidades de las EFS van dirigidos a entidades africanas, en particular de los países más frágiles. Es difícil realizar una estimación fiable, ya que a pesar del mecanismo de coordinación puesto en marcha por INTOSAI⁴⁸, existen numerosas agencias de desarrollo y canales a través de los cuales las EFS reciben apoyo, puntuales o inscritos en programas de reformas de las finanzas públicas auspiciados por el FMI, el BM, la UE o el BAD⁴⁹.

La base de datos del comité de donantes de INTOSAI registraba un total de 289 proyectos de desarrollo de capacidades realizados o en ejecución en toda África, de ellos, 145 en AFROSAI-E, 94 en CREFIAF y 50 comunes englobados en AFROSAI⁵⁰.

45. Association des institutions supérieures de contrôle (ISC) ayant en commun l'usage du français.

46. Comunidade dos países de língua portuguesa.

47. Comunidad de Desarrollo del África Austral.

48. Comité Rector de la Cooperación INTOSAI-Donantes (IDSC). Forman parte del comité un total de 23 donantes.

49. Banco Africano de Desarrollo, del que España es también accionista.

50. <https://intosaidonor.org/sai-capacity-database/>, base de datos consultada el 23/04/2025.

DONANTES PARTICIPANTES EN EL COMITÉ RECTOR DE LA COOPERACIÓN INTOSAI-DONANTES (IDSC)

-
- | | |
|--|--|
| • Banco Africano de Desarrollo | • Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) |
| • Banco Asiático de Desarrollo | • Fondo Monetario Internacional (FMI) |
| • Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional | • Irlanda |
| • Agencia Austríaca de Desarrollo | • Banco Islámico de Desarrollo |
| • Ministerio de Asuntos Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo de Bélgica | • Países Bajos |
| • Asuntos Globales de Canadá | • Noruega (Norad) |
| • Comisión Europea | • OCDE |
| • Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia | • Suecia (Sida) |
| • Alianza GAVI | • Suiza (SECO) |
| • Global Fund | • Reino Unido (Departamento de Desarrollo Internacional) |
| • Banco Interamericano de Desarrollo | • USAID (Agencia de los Estados Unidos) |
| | • Banco Mundial |
-

<https://intosaidonor.org/who-we-are/steering-committee/>

8. La gestión de los recursos humanos: marcos de competencias a definir

La gestión de los recursos humanos en las EFS está condicionada por el modelo de función pública imperante, por las competencias ejercidas y por los recursos disponibles.

En la mayoría de los países de las EFS de AFROSAI-E, se aplica un modelo de función pública anglosajón, donde la relación con sus empleados se rige por la legislación laboral ordinaria con alguna particularidad añadida para los empleados del sector público. La vía de entrada a la EFS suele realizarse mediante reclutamiento, acudiendo directamente al mercado de trabajo y organizando un procedimiento de selección. Una gran parte de los empleados son expertos contables (*charter of accounts*) o tienen experiencia en el sector privado, muy adecuado para la auditoría financiera; otros empleados tienen una formación jurídica-financiera, adecuado para la auditoría de cumplimiento o de desempeño.

Las EFS de CREFIAF, aplican un modelo de función pública continental heredado de Francia y Portugal, donde las relaciones con los empleados se rigen por un «estatuto», destinado a reforzar la independencia de los funcionarios públicos. El personal afectado a servicios técnicos se rige por contratos de carácter laboral. Cuando las EFS tienen competencias jurisdiccionales, los magistrados, los fiscales (*avocat general, procureur, commissaire...*), los secretarios judiciales (*greffier*), y los asistentes de verificación, están sometidos a las mismas reglas que los otros miembros del poder judicial, incluido el código de deontología.

La vía de entrada de este personal estatutario a la EFS es el concurso-oposición. Aprobarlo da acceso a la escuela de la magistratura, donde los aspirantes recibirán una formación general y específica a la rama donde serán destinados (la financiera en el caso de las EFS). Una vez superados los exámenes de la escuela, los magistrados financieros integran las EFS. La calidad de la formación recibida en la escuela será determinante en su desempeño. Una gran

parte de los magistrados financieros tienen una formación universitaria jurídica, ideal para ejercer el control jurisdiccional, más escasos son los magistrados con formación económica o financiera. En muchas ocasiones, las EFS, han señalado la necesidad de actualizar los planes de formación de los magistrados financieros e incluir las normas y técnicas de auditoría de INTOSAI y temas relativos a la gestión de las finanzas públicas y a la economía, necesarias para desarrollar las áreas de auditoría de desempeño y la evaluación de políticas públicas.

La puesta en práctica del concurso-oposición puede conducir a una pérdida de control del reclutamiento por parte de la EFS. Es el caso cuando la EFS no participa en la elaboración de los temarios de la oposición, en los jurados o en las asignaciones a las plazas de los nominados. El 33 % de la EFS de CREFIAF, señalaron que no tenían control de su proceso de reclutamiento⁵¹.

El 30 % de las EFS de AFROSAI-E considera que los recursos humanos disponibles son inadecuados para cumplir su misión, sea en términos de cantidad como de calidad, es decir, de su competencia para realizar fiscalizaciones conforme a las normas⁵².

En el caso de CREFIAF, este porcentaje de falta de adecuación del personal se eleva al 40 % de las EFS. Entre las razones que podrían explicar esta diferencia, podemos señalar el volumen de trabajo asociado al control jurisdiccional —que ha crecido exponencialmente con el aumento del número de cuentas públicas— y la limitada formación auditora de los magistrados financieros a su salida de la escuela.

Para paliar estas carencias, las EFS deben establecer un marco de competencias⁵³. En AFROSAI-E se generalizado el marco de competencias para la auditoría financiera (74 % de las EFS) y, en menor medida, para la auditoría de cumplimiento y de desempeño (65 % de las EFS). Sin embargo, en CREFIAF, las EFS que lo han establecido son la excepción.

Sin este marco, y sin mecanismos de evaluación de las competencias individuales de los auditores, es difícil identificar con rigor las necesidades de formación y poner en marcha programas de profesionalización adecuados.

Las EFS tiene igualmente dificultades en formar a su personal debido a la falta de recursos. La mayor parte de la formación se realiza por formadores de la propia EFS, se inscribe en proyectos de cooperación internacional o en iniciativas de INTOSAI. Se recurre poco a entidades educativas externas, como universidades o centros de certificación. Esta situación entraña un riesgo de «endogamia» y dificulta la adopción de nuevas prácticas.

La IDI tiene ha puesto en marcha PESA (Professional Educación for SAI Auditoras⁵⁴) en el que han participado 120 EFS (de ellas 21 africanas) y se han certificado más de 400 auditores (105 africanos) en auditoría financiera, de cumplimiento o de desempeño.

51. IDI, *GSR 2023*, pág. 47.

52. *Ibid.*, pág. 46.

53. «Un marco de competencias es un modelo conceptual que detalla y define las competencias que se esperan de un auditor individual, de un grupo o de un equipo para una tarea específica y para un puesto específico dentro de una organización. Los marcos de competencias deben ser estables a largo plazo y atemporales en términos generales». ISSAI150, *Competencia de los auditores*, pág. 8.

54. <https://idi.no/work-streams/professional-sais/pesa>

El programa combina formación en línea, tutorías y un trabajo práctico orientado al contexto y las necesidades de la EFS de cada participante. Igualmente, contempla la formación continua y el desarrollo profesional de cada auditor certificado. PESA está disponible en inglés y en español, en el 2026 será lanzado en francés e inmediatamente después en árabe. Las EFS africanas tendrán a su disposición una herramienta económica y efectiva para formar a su personal y profesionalizarse.



Igualmente, en el año 2022, la IDI lanzó *Together*⁵⁵, una iniciativa para apoyar a las EFS en la mejora de la gestión de sus recursos humanos, ética, género e inclusión. La iniciativa pretende ser útil para todas las EFS, independientemente de su modelo de función pública, de sus competencias, tradición administrativa o independencia institucional. 11 EFS africanas participan en *Together*: Burkina Faso, Burundi, Camerún, Marruecos, Costa de Marfil, Comoras, Yibuti, Madagascar, República Centroafricana, Liberia, Namibia, Botsuana, Tanzania. Cinco EFS aportan personal experto al programa: Senegal, Marruecos, Camerún, Ghana y el Tribunal de cuentas de la UEMOA.



55. <https://idi.no/work-streams/well-governed-sais/together>

9. Conclusiones

Las EFS africanas están llamadas a jugar un papel relevante en la modernización de la gestión de las finanzas públicas, a contribuir a la transparencia, a la rendición de cuentas, al buen uso de los recursos públicos y al desarrollo sostenible.

En primer lugar, deberán reforzar su independencia, tanto *de iure* como *de facto*, y ganar autonomía financiera. Igualmente tendrán que mejorar la calidad e impacto de sus trabajos y su respuesta a la corrupción. Para ello deberán profesionalizar las instituciones: mejorar su gestión, aumentar sus capacidades técnicas, aplicar con rigor las ISSAIs, formar a sus funcionarios e introducir sistemas de gestión de la calidad. Igualmente deben prestar más atención a la presentación y comunicación de sus resultados y a establecer relaciones más estrechas con el parlamento, el gobierno y la sociedad civil.

Las EFS tendrán que superar numerosos obstáculos, desde la falta de recursos hasta las dificultades de acceso a la información. En el lado positivo, las EFS cuentan con una cultura organizativa y una práctica de fiscalización compartidas, una fuerte integración en INTOSAI y una red consolidada de cooperación para el desarrollo de capacidades.

No obstante, tanto la reforma de la gestión de las finanzas públicas como la mejora del desempeño de la EFS continuarán dependiendo, en gran medida, de la situación política y de la salud democrática de cada país.