

INTOSAI



INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS
ORGANISATION INTERNATIONALE DES INSTITUTIONS
SUPERIEURES DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES
INTERNATIONALE ORGANISATION DER
OBERSTEN RECHNUNGSKONTROLLBEHÖRDEN
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS
ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

المنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة

XIX INCOSAI

November 5 - 10 2007. Mexico City, Mexico
5 - 10 Novembre 2007. Mexique, Mexico
5. - 10. November 2007. Mexiko-Stadt, Mexiko
5 - 10 de Noviembre de 2007. Ciudad de México, México
من ٥ إلى ١٠ تشرين الثاني ٢٠٠٧، مدينة مكسيكو، المكسيك

Mexico Accords

Accords de Mexico

Abkommen von Mexiko

Acuerdos de México

اتفاقيات مكسيكو

XIX INCOSAI
MÉXICO 2007

INCOSAI 2007 SECRETARIAT

Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle, C.P. 03100, Deleg. Benito Juárez, México D.F.
Mexico · Mexique · Mexiko · México

Tel + 52 (55) 5534 2662 · 5534 3141 · 5534 4799; Fax + 52 (55) 5534 2128

E-mail: incosai2007@incosai2007.org.mx; Website: <http://www.incosai2007.org.mx>

Acuerdos de México

PREÁMBULO

En la 55ª Reunión del Comité Directivo se definieron los temas técnicos a discutirse en el XIX Congreso de la INTOSAI y se designaron a las EFS que tendrían a su cargo el liderazgo de dichos temas.

En virtud de que el Congreso es un foro privilegiado para que cada país comparta sus experiencias, los problemas que ha enfrentado y las soluciones que ha implementado para superarlos, los miembros del Comité Directivo decidieron aprobar dos temas técnicos que estuvieran a la vanguardia de las cuestiones de fiscalización y gestión financiera actuales, y que al mismo tiempo tuvieran repercusiones de gran trascendencia para nuestra organización, tanto a nivel nacional como comunitario.

De este modo, los temas designados para el Congreso fueron:

Tema I. “La deuda pública, su administración, rendición de cuentas y fiscalización”, y

Tema II. “Sistemas de evaluación al desempeño basado en indicadores clave”

Los Responsables de Temas previstos para el XIX INCOSAI fueron las EFS de los siguientes países:

Tema I

Presidencia: Alemania
 Vicepresidencia: Canadá
 Moderador: Reino Unido / Brasil
 Relator: Venezuela / China
 Sustitutos: Zambia, Yemen
 Enlace técnico: México

Tema II

Presidencia: Estados Unidos de América
 Vicepresidencia: India
 Moderador: Perú / Sudáfrica
 Relator: Nueva Zelanda / Túnez
 Sustitutos: St. Kitts y Nevis / Polonia
 Enlace técnico: México

Las políticas de deuda implementadas en muchos Estados de la actualidad confirman que un elevado endeudamiento público limita considerablemente el margen de acción de la política financiera, y trae aparejado los riesgos de devaluación monetaria y de crisis económicas y sociales.

A últimas fechas, el problema de la deuda pública se ha venido agravando en una serie de Estados,

Mexico Accords Accords de Mexico Abkommen von Mexiko إتفاقيات مكسيكو

y en algunos casos supera el 100% del PIB. El gasto público es superior a los ingresos regulares y el vacío suele ser cubierto mediante el endeudamiento. Además, en muchas de las naciones la deuda pública vulnera la equidad distributiva intergeneracional.

Al optar por el tema de “La deuda pública, su administración, rendición de cuentas y fiscalización”, el XIX INCOSAI abrió la posibilidad de analizar y discutir las capacidades profesionales que requieren las EFS de hoy para controlar el nivel de endeudamiento público, revisar las estrategias adoptadas en esta materia y fiscalizar la gestión de la deuda bajo aspectos presupuestarios y de eficiencia, así como a contribuir con las generaciones futuras a la configuración activa de sus eventuales entornos económicos y sociales. A fin de tratar este tema, el Tribunal Federal de Cuentas alemán ha elaborado el documento principal y el documento de reflexión. Ambos documentos tienen un enfoque muy amplio del asunto e indican la gama potencial de las actividades, exigencias y posibilidades de desarrollo. Esto permite que las EFS hagan frente - de manera eficaz - a los futuros desafíos referentes a la fiscalización de la deuda pública.

Por otra parte, en el entorno global de nuestros días, las EFS deben hacer frente a un entorno caracterizado por múltiples cambios en lapsos cada vez menores, que afecta a todos los aspectos de la vida. Entre éstos, la rendición de cuentas en las sociedades y la transparencia en materia de gestión pública.

Un conjunto de indicadores nacionales clave es una herramienta indispensable para ayudar a las EFS a proporcionar información acerca del desempeño gubernamental, a través de la medición del avance de resultados esperados, la evaluación de condiciones y tendencias, y el intercambio de información de temas complejos.

De igual modo, los indicadores nacionales clave son capaces de posibilitar un diálogo saludable entre la ciudadanía y los responsables de la implementación de políticas públicas.

Otra de sus ventajas es la capacidad que tienen de brindar una mejor base de información a las legislaturas nacionales, facilitando la labor de éstas en materia de presupuestos, decisiones políticas y control de la acción gubernamental.

Para tratar este tema, el Government Accountability Office (GAO) de los Estados Unidos preparó el documento de base del Tema II, “Sistema de evaluación al desempeño basado en indicadores clave universalmente aceptados”, en el que describe sistemas de indicadores nacionales clave y da ejemplos nacionales e internacionales.

Entre ellos, destacan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos por las Naciones Unidas (ONU), el sistema de Indicadores Estructurales Europeos de la Unión Europea (UE) y el FactBook de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El documento del Tema II examina las posibilidades de colaboración entre las EFS e INTOSAI, así como con otras organizaciones, a fin de desarrollar y utilizar dichos indicadores. Sugiere, además, modos de utilizar los indicadores nacionales y posibles funciones de las EFS al respecto, así como las oportunidades, riesgos y desafíos conexos.

Acuerdos de México

XIX INCOSAI México 2007

Tema I

La Deuda Pública, su Administración, Rendición de Cuentas y Fiscalización

TEMA I

La Deuda Pública: Su Administración, Rendición de Cuentas y Fiscalización

Síntesis y recomendaciones

INTRODUCCIÓN

1. El endeudamiento público afecta a una gran cantidad de países, en la mayoría de los cuales el problema de la deuda pública no parece mitigarse. Si se la compara con el producto interno bruto respectivo, la evolución de la deuda pública llega a causar preocupación. Esta situación tiene muchas causas: el grado de desarrollo económico, la falta de recursos económicos, bajos niveles de recaudación del Estado y la calidad del gasto público. En muchos casos, la brecha entre el ingreso y el gasto público se subsana recurriendo continuamente al endeudamiento. Numerosos países enfrentan los problemas de la deuda pública implícita, que comprende obligaciones gubernamentales futuras, como por ejemplo, los gastos recurrentes generados por inversiones públicas o los compromisos resultantes de las políticas y programas sociales. A largo plazo, la deuda implícita representará un riesgo grave para la sostenibilidad de los presupuestos públicos.
2. Una deuda pública elevada y una estructura inapropiada en cuanto a instrumentos, vencimientos, condiciones, monedas y tasas de interés, puede volver al Estado vulnerable frente a los riesgos de fluctuaciones de mercado y a determinados acreedores institucionales. Como consecuencia, es posible que se produzca una devaluación de la moneda y crisis económicas y sociales. Un alto nivel de deuda pública restringe de forma considerable el margen de acción de las políticas fiscales, ya que una parte importante de los ingresos públicos se ve absorbida para el servicio de la deuda (pago de intereses y amortización); consecuentemente, estos ingresos no estarán disponibles para financiar otras políticas y programas públicos. La deuda pública también genera cuestionamientos respecto del impacto intergeneracional de la carga fiscal.
3. Un gobierno democrático debe ser transparente en materia de endeudamiento público y en la revelación de sus efectos a mediano y largo plazo. Esto mejora la rendición de cuentas y facilita un debate público informado y apropiadamente sustentado.

TRATAMIENTO DEL TEMA POR INTOSAI

4. Desde finales de los años ochenta, INTOSAI se ha ocupado cada vez más de aspectos relacionados con la deuda pública. Un tema del XIII INCOSAI, celebrado en 1989, fue la “Fiscalización de la Deuda Pública”, el papel de las EFS y el alcance, los métodos y las técnicas de auditoría. En 1995, el XV INCOSAI aprobó el documento titulado “Lineamientos sobre definición y preparación de informes de la deuda pública”. En el XVI INCOSAI de 1998 se presentaron y aprobaron

directrices adicionales para la determinación y medición de la deuda pública, tanto la real como la contingente. Los trabajos desarrollados por el Comité de Deuda Pública de INTOSAI (CDP), creado en 1991, representan una aportación extraordinariamente valiosa a este tema de fiscalización tan complejo. La contribución del CDP, a través de diversas formas, ha sido un gran apoyo para el trabajo de auditoría de la deuda pública de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

5. Al seleccionar el tema de “La deuda pública, su gestión, rendición de cuentas y fiscalización”, INTOSAI procura destacar un desafío crucial para los Estados y señalar posibles maneras de mejorar la labor de auditoría de las EFS en este ámbito.

TAREAS DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES

6. El marco político y legal de cada Estado determina las facultades y atribuciones de las EFS. La índole y alcance de los trabajos de auditoría y los métodos de presentación de información dependen esencialmente de este marco. Las actividades de auditoría de las EFS dependen también de cómo ven ellas su propia labor. Cuando el mandato de las EFS no incluya la fiscalización de la deuda pública, éstas deberían solicitar al Poder Legislativo que amplíe sus atribuciones de fiscalización. A pesar de estas diferencias nacionales, es posible formular los siguientes principios para el trabajo de las EFS:

7. La auditoría de la deuda pública no debe limitarse a los aspectos administrativos internos, sino extenderse también al entorno presupuestario y fiscal, así como a las interdependencias entre el endeudamiento público, los mercados financieros y los acreedores.

Así, el alcance de la auditoría no se circunscribiría a la verificación de la regularidad de las operaciones públicas, sino también a constatar la solidez de la financiación del gasto público a través del endeudamiento y que se minimicen los costos y riesgos asociados con dicho endeudamiento. La fiscalización también debe abarcar eficacia, eficiencia y economía de las políticas, programas y proyectos financiados mediante el crédito y sus beneficios para las generaciones futuras.

Sin rebasar sus respectivas competencias y atribuciones, las EFS deberían actuar de tal manera que los resultados de sus auditorías alienten a los gobiernos a adoptar las mejores prácticas en la gestión de la deuda pública.

8. Además, la auditoría de la deuda pública debería ser proactiva; esto es, propositiva y con visión de futuro.

9. La auditoría de la deuda pública debería asimismo considerar la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano y largo plazos, la vulnerabilidad de la situación de la deuda nacional, la capacidad para afrontar el servicio de la deuda y lo que pueden hacer las EFS para limitar y evitar el endeudamiento público.

10. Por su complejidad, este tema de auditoría exige de las EFS un alto nivel profesional. Su labor podría estar apoyada en normas de fiscalización y evaluación.

RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

11. El INCOSAI de México trató una amplia gama de temas relacionados con la deuda pública y desarrolló los resultados y recomendaciones siguientes:

Recomendación 1

12. ***En aras de la transparencia, las EFS deberían jugar un papel proactivo en la fiscalización del endeudamiento público y en la gestión de la deuda. La medida en que cada EFS pueda lograrlo dependerá de su mandato, sus responsabilidades y las circunstancias específicas de su país. Como parte de la fiscalización se puede incluir también informar a los Parlamentos, en plazos oportunos y de forma exhaustiva, sobre los impactos y riesgos generados por el endeudamiento público y los inherentes al manejo del sistema financiero. La confiabilidad de la información es un requisito indispensable de la transparencia.***

13. La deuda pública es el resultado de decisiones políticas. La medida en que las EFS pueden fiscalizar los resultados de dichas decisiones depende de sus respectivas competencias y responsabilidades. A pesar de esta cuestión, la auditoría de la deuda pública, además de generar hallazgos relacionados con situaciones presentes o pasadas, debe asumir un enfoque proactivo. Los gobiernos son responsables de proporcionar información confiable.

14. Se insta a las EFS, entre otras cosas, a:

- desempeñar un papel activo para asegurar que la política de endeudamiento y los sistemas de gestión de la deuda estén bien diseñados;
- proporcionar al Parlamento y a los órganos parlamentarios competentes, con el menor desfase temporal posible, información exhaustiva sobre los impactos y riesgos del endeudamiento público;
- recomendar a los gobiernos y a la administración pública que concedan alta prioridad a la evaluación del riesgo y a que tomen en cuenta los riesgos potenciales inherentes a la gestión de la deuda y al sistema financiero (como por ejemplo las crisis bancarias o monetarias); esto también se aplica a los pasivos contingentes y a la deuda implícita;
- apoyar al gobierno y a la administración en lo que se refiere a la publicación de datos financieros optimizados y suficientes para que los riesgos potenciales generados por el endeudamiento público puedan ser evaluados de forma más precisa;
- examinar si los organismos reguladores del sector financiero cumplen con las normativas nacionales e internacionales en sus tareas de supervisión;
- evaluar si la administración cuenta con las competencias básicas que se requieren para la gestión de la deuda, particularmente cuando algunas actividades del sector público se asignen a terceros para su ejecución.

Recomendación 2

15. *Las EFS deberían, dentro del marco jurídico de cada Estado, profundizar sus auditorías de la deuda pública de tal forma que proporcionen una información exhaustiva sobre la deuda y los activos del Estado.*
16. Como regla general, los gobiernos han de rendir cuentas a los parlamentos nacionales sobre las finanzas públicas y la deuda pública. Las EFS deben fiscalizar la transparencia fiscal, incluyendo el endeudamiento público. En muchos Estados miembros de INTOSAI existen límites de endeudamiento anual fijados por la legislación. Estos límites pueden establecerse en valores absolutos o mediante un determinado porcentaje del PIB. En otros Estados miembros está prohibido que el monto de los recursos crediticios contratados supere los gastos anuales de inversión de capital. Por regla general, la deuda pública de un país no debería exceder la capacidad financiera del Estado. En el futuro, las EFS podrían promover que se preparen informes financieros que comparen los activos públicos con la deuda.
17. Se insta a las EFS, entre otras cosas, a:
- impulsar que el gobierno y a la administración pública lleven registros completos del nivel de endeudamiento y de la situación de los activos; esto también incluye las deudas titularizadas que se transfieren a terceros o a fideicomisos;
 - evaluar la tendencia del endeudamiento nacional y la de los activos públicos;
 - evaluar las inversiones del Estado y analizar el valor de los activos públicos en comparación con la deuda pública;
 - seguir perfeccionando las normas o aplicar estándares para el registro y la evaluación del endeudamiento público y de los activos del Estado.

Recomendación 3

18. *En el marco de su mandato y del marco jurídico vigente, las EFS deberían vigilar el desarrollo de la deuda pública implícita y facilitar información oportuna sobre los posibles impactos de un endeudamiento alto o con un fuerte crecimiento.*
19. La deuda pública implícita comprende obligaciones financieras públicas a futuro, por ejemplo, gastos recurrentes generados por inversiones públicas u obligaciones resultantes de las políticas y programas sociales. A largo plazo, la deuda implícita podría representar una carga importante para la sostenibilidad de los presupuestos públicos. En la mayoría de los Estados miembros de INTOSAI, la deuda pública no incluye los aspectos relacionados con la deuda implícita. Algunos países han tomado medidas para determinar el pasivo contingente y las formas de amortizarlo. Ciertas EFS han expresado preocupación sobre la posición fiscal a largo plazo ante los riesgos del envejecimiento de la población, el deterioro de la relación entre los aportantes y los beneficiarios del sistema de seguridad social y las cargas ligadas a la financiación de los sistemas de pensiones

y salud, con sus implicaciones para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Una tarea importante de las EFS, por ende, es la de fiscalizar e informar sobre los efectos de la deuda pública a mediano y largo plazos.

20. Se insta a las EFS, entre otras cosas, a:

- vigilar el desarrollo de la deuda pública implícita;
- impulsar que el gobierno y la administración pública identifiquen y revelen el monto de la deuda implícita, especialmente en lo relacionado con el gasto en políticas y programas sociales;
- considerar, en el desarrollo de los trabajos de auditoría, el monto de las erogaciones recurrentes que ocasionarán a futuro las políticas públicas;
- promover que el gobierno y la administración pública tomen las medidas apropiadas para hacer frente al problema de la deuda pública implícita.

Recomendación 4

21. ***Las EFS deberían considerar como objetivo prioritario la realización de auditorías de desempeño en el campo de la deuda pública y de su gestión. Este trabajo podría incluir el análisis de los impactos de las decisiones presupuestarias, la identificación y evaluación de los riesgos e informes respecto a sus potenciales implicaciones.***

22. La auditoría de desempeño consiste en examinar la economía, la eficiencia y la eficacia de proyectos, programas u organizaciones públicas, incluidos los procesos de toma de decisiones para mejorar las operaciones gubernamentales. La mayoría de las EFS tiene el derecho u obligación jurídica de emitir dictámenes anuales de los estados financieros. Numerosas EFS examinan también la gestión de la deuda a través de auditorías de desempeño, realizadas de forma periódica. No obstante, las auditorías de desempeño a la deuda pública no siempre tienen prioridad. Debido a las importantes repercusiones del servicio de la deuda (intereses y amortización) sobre los presupuestos nacionales, la importancia de este tipo de auditoría se incrementará en el futuro.

23. Se insta a las EFS, entre otras cosas, a:

- analizar los costos del endeudamiento y los riesgos vinculados a la gestión de la deuda al momento de realizar las auditorías de desempeño;
- tomar en consideración los gastos de intereses estimados a la luz de los diferentes riesgos, por ejemplo, modificaciones de las tasas de interés o de los tipos de cambio;
- promover el desarrollo de indicadores fiscales de largo plazo.

Recomendación 5

24. *Al fiscalizar la deuda pública, las EFS deben asegurarse de que su personal disponga de las competencias y la experiencia requeridas y, de ser el caso, de que las EFS mismas tengan acceso a los conocimientos especializados necesarios. La complejidad de las tareas de auditoría en un entorno continuamente cambiante exige que el personal se capacite y actualice en forma permanente. Por este motivo, las EFS deben velar por que las estructuras organizativas sean adecuadas a la consecución de los objetivos fijados.*

25. La auditoría de la deuda pública y de su gestión es un asunto altamente complejo. En muchos casos, existen puntos de contacto directos con los mercados financieros y de capitales. En términos generales, este tema impone requisitos específicos a los auditores de las EFS. Conocimientos especializados en economía y administración son indispensables para realizar auditorías en este campo. Si la gestión de la deuda se ha transferido a una institución externa, la cual puede contratar empleados y especialistas provenientes del sector privado, las exigencias para los auditores de las EFS son aún mayores. Los auditores de las EFS deberían estar, desde el punto de vista profesional, a la altura del personal de la entidad fiscalizada. Esto requiere programas continuos de capacitación y actualización.

26. Se insta a las EFS, entre otras cosas, a:

- asignar, para las auditorías a la deuda pública y a su gestión, auditores que posean amplia experiencia en este campo;
- asignar auditores con conocimientos profundos en economía y administración;
- examinar, en cada caso, si la contratación temporal de expertos externos puede ayudar a mejorar de forma sostenible los resultados de la labor fiscalizadora;
- adaptar la capacitación y la actualización personal de los auditores a las situaciones cambiantes en los mercados monetarios y financieros;
- adecuar sus estructuras organizacionales, dentro de las restricciones impuestas por el marco legal y político vigente, para poder afrontar las necesidades cambiantes en materia de auditoría de la deuda pública.

Recomendación 6

27. *Las EFS deberían mejorar sus competencias para evaluar los impactos y riesgos de la utilización de nuevos instrumentos financieros.*

28. El alcance de las auditorías abarca desde auditorías financieras hasta auditorías sobre las estrategias de endeudamiento en relación con aspectos de riesgo y desempeño. Los auditores enfrentan desafíos cuando se utilizan nuevos instrumentos financieros (swaps de moneda y de tasas de interés, entre otros) en la gestión de la deuda. Estos instrumentos pueden ser utilizados para mitigar riesgos derivados de la fluctuación de las tasas de interés o tipos de cambio, entre otros

factores. Sin embargo, su utilización siempre entraña otros riesgos que las EFS deberían ser capaces de evaluar, incluyendo los correspondientes sistemas de administración de tales riesgos.

29. Se insta a las EFS, entre otras cosas, a:

- establecer y perfeccionar las competencias necesarias para la evaluar los riesgos del mercado, de las tasas de interés, del crédito, de la liquidez y otros factores de carácter operativo, en el marco de la gestión de la deuda pública;
- examinar los indicadores de vulnerabilidad presupuestaria y financiera, así como la extensión de la gestión de los activos y de la deuda;
- vigilar el empleo de nuevos instrumentos financieros (derivados y swaps de moneda y de tasas de interés) y examinar los procedimientos establecidos para identificar, vigilar, controlar y mitigar los riesgos;
- en el proceso de selección de personal, asegurarse de que éste posea experiencia suficiente en el campo de los mercados financieros o en el sector bancario, y proporcionarle oportunamente cursos de actualización sobre las innovaciones financieras.

Recomendación 7

30. ***El Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública debe seguir contribuyendo al desarrollo y perfeccionamiento de la auditoría de la deuda pública y de su gestión. Debido a los frecuentes cambios en este sector tan complejo, y a raíz del nivel de exigencia de la auditoría de la deuda pública y de su gestión, el Grupo de Trabajo debería continuamente adaptar sus actividades en respuesta a los nuevos desafíos.***

31. Ante la creciente importancia que representan para la auditoría externa gubernamental los aspectos vinculados con la deuda pública, en octubre de 1991 se estableció el Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública (anteriormente el Comité de Deuda Pública de INTOSAI). Este grupo apoya a las EFS en sus esfuerzos por conseguir una información fiel y exacta sobre la deuda pública; además, desarrolla directrices y documentos sobre temas de importancia fundamental que sirven para apoyar a las EFS en las auditorías de la gestión de la deuda.

32. Se insta al Grupo de Trabajo, entre otras cosas, a:

- profundizar aún más en el conocimiento y desarrollo de competencias en materia de auditoría de la deuda pública y de su gestión, para responder a la dinámica de los mercados financieros y de las condiciones crediticias internacionales;
- formular normas de fiscalización y evaluación;
- operar una red para el intercambio continuo de experiencias, métodos de auditoría y publicaciones pertinentes;
- promover el debate y el intercambio de conocimientos entre las EFS y las organizaciones internacionales;

XIX INCOSAI

- promover el intercambio de expertos entre las EFS;
- seguir apoyando la capacitación de los auditores para la auditoría de la deuda pública y de su gestión.

Acuerdos de México

XIX INCOSAI México 2007

Tema II

**Sistemas de Evaluación al Desempeño
Basado en Indicadores Clave**

TEMA II

Sistemas de Evaluación al Desempeño Basado en Indicadores Clave

INTRODUCCIÓN

A medida que el ritmo del cambio se acelera en todos los aspectos de la vida, los gobiernos nacionales de todo el mundo enfrentan, en materia de desempeño y de rendición de cuentas, dificultades nuevas y más complejas que no pueden resolver por sí solos. Para poder hacerlo y obtener los resultados buscados, se puede, entre otras medidas, desarrollar indicadores nacionales clave encaminados a medir el avance hacia los resultados esperados, evaluar condiciones y tendencias y ayudar a comunicar acerca de temas complejos. Los indicadores nacionales clave pueden considerarse como parte de los esfuerzos para armonizar los programas y políticas gubernamentales con los productos orientados a resultados (por ejemplo, transparencia y combate a la corrupción en el gobierno, tasas de alfabetización, tasas de mortalidad, sostenibilidad ambiental) que preocupan a la ciudadanía. Vistas sus funciones y responsabilidades dentro de los gobiernos nacionales para garantizar la rendición de cuentas y el buen desempeño, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) pueden desempeñar también un papel en la determinación de formas para abordar algunos retos fundamentales que enfrentan los países. Las EFS, por su carácter de instituciones neutrales, pueden contribuir al uso de indicadores nacionales clave de muchas maneras, entre ellas validando la confiabilidad de los indicadores y fiscalizándolos, y así ayudarían a asegurar el uso apropiado y eficaz de la información para la toma de decisiones, la comunicación al público y los debates al proporcionarles información concreta acerca del desempeño gubernamental. Reconociendo la importancia de que los países desarrollen y usen indicadores nacionales clave, así como su posible utilidad para el cumplimiento del mandato de las EFS, el Comité Directivo de la INTOSAI decidió en noviembre de 2005, en su 54ª reunión, adoptar esta cuestión como tema de un Congreso para 2007.

Para tratar este tema, la Government Accountability Office (GAO) de los Estados Unidos —en tanto Presidente del tema— preparó la ponencia base, que describía sistemas de indicadores nacionales clave y daba ejemplos nacionales e internacionales de estos sistemas. La ponencia base del Tema II sugería asimismo modos en que pueden utilizarse y se están utilizando estos indicadores, así como posibles funciones de las EFS respecto a los sistemas de indicadores nacionales clave. Incluía además un cuestionario sobre las experiencias de las EFS en materia de indicadores nacionales clave, cómo pueden utilizarlos eficazmente, las oportunidades, riesgos y desafíos conexos, y las mejores formas de colaboración entre las EFS e INTOSAI, así como con otras organizaciones, a fin de desarrollar y utilizar dichos indicadores. Con el acertado apoyo de México, país sede del Congreso, la ponencia base se tradujo y se distribuyó a las EFS de los 186 países miembros de INTOSAI en septiembre de 2006.

En total, 34 EFS elaboraron documentos de país, en los que se refirieron a las cuestiones planteadas en la ponencia base. Los documentos de país describen actividades que han emprendido las EFS en relación con el diseño, el desarrollo, la adopción y la auditoría de indicadores nacionales clave. El Presidente del tema analizó los documentos de país, resumió e incorporó una síntesis de esta información en el documento de discusión para el Tema II. Los documentos de país, junto con el resultante documento de discusión sirvieron también como fundamento para una presentación por parte del Presidente del tema, el Sr. David M. Walker, Contralor General de los Estados Unidos, y para las deliberaciones en las sesiones plenarias sobre el Tema II. La EFS de los Estados Unidos contó para ello con el competente apoyo de los responsables del Tema II: India actuó como Vicepresidente, Perú y Sudáfrica fueron los moderadores y Nueva Zelanda y Túnez actuaron como relatores.

RESULTADOS DE LAS DELIBERACIONES

Los delegados de INCOSAI consideraron diversos puntos relacionados con los indicadores nacionales clave y con sus funciones y experiencias específicas durante su trabajo con indicadores nacionales clave. Por ejemplo, los delegados compartieron sus invaluable experiencias con el uso de información sobre desempeño —que en algunos casos incluye indicadores nacionales clave— como sustento y orientación para las decisiones gubernamentales sobre presupuestos y planificación, en particular en lo que toca a los Planes Nacionales de Desarrollo. Los delegados trataron los papeles que podrían desempeñar las EFS para facilitar y evaluar conjuntos jerárquicos interrelacionados de indicadores de desempeño, entre ellos:

- Indicadores globales (por ejemplo, Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas)
- Indicadores nacionales (por ejemplo, medioambiente, salud, educación, bienestar social)
- Indicadores sobre el Estado o el sector público
- Indicadores de entidades y dependencias gubernamentales
- Indicadores de servicios, programas o políticas

Las EFS podrían examinar los indicadores en cualquier nivel (y utilizarlos como parte de sus auditorías de desempeño) y analizar asimismo las interrelaciones y concordancias entre sus distintos niveles.

Los delegados subrayaron que las EFS pueden desempeñar un papel crucial al contribuir en el diseño, el desarrollo, la adopción y la mejora continua de los indicadores nacionales clave, a la vez que mantienen su independencia con vistas a auditar posteriormente la información proporcionada por los indicadores. No obstante, y de mayor importancia, los delegados estuvieron unánimemente de acuerdo en la necesidad de proteger la independencia de las EFS y de conservar su credibilidad, sin importar la función que, en su caso, ejerzan en su trabajo con los indicadores nacionales clave. Al mismo tiempo, muchos delegados señalaron que las EFS deberán tratar de contribuir de manera positiva en este campo como una forma de aumentar su valor, a la vez que manejan cualquier riesgo que ello implique para su independencia. Aunque los delegados deba-

tieron sobre una amplia gama de cuestiones respecto a sus funciones y experiencias en su trabajo con indicadores nacionales clave, dominaron las deliberaciones de la sesión los siguientes puntos, que además reflejan cuestiones ya abordadas en los informes nacionales. Sin embargo, todos estos puntos giraron alrededor de un tema central: la decisión de una EFS en particular de trabajar con indicadores nacionales clave y la forma de hacerlo debe derivarse exclusivamente de su situación específica, que incluye su mandato y sus capacidades, así como las necesidades y prioridades de su país.

Funciones de las EFS en relación con su trabajo con indicadores nacionales clave

Los delegados analizaron la forma en que las EFS pueden contribuir, y han contribuido, mediante sus labores de fiscalización y conexas, al diseño, el desarrollo, la adopción, la mejora continua y la auditoría de indicadores nacionales clave. Muchas EFS señalaron que podrían desempeñar o han desempeñado una o más de las cinco funciones descritas en la ponencia base, las que se detallan en seguida. En opinión de los delegados, las acciones que se hayan tomado respecto a los indicadores nacionales clave en su país, así como las facultades legales de una EFS, su capacidad institucional y la naturaleza su trabajo influyen en las funciones que pueda asumir. Los delegados subrayaron asimismo que, sin importar las funciones que asuma, es necesario que se mantenga y proteja la independencia de la EFS. En ese sentido, lo más probable es que las EFS participen en la auditoría de indicadores nacionales clave, pero pueden intervenir también en otros ámbitos dependiendo de sus mandatos. Durante el debate, y en sus documentos de país, los delegados describieron de qué manera podrían las EFS conservar su independencia, y cómo lo han hecho, mientras desempeñan sus distintas funciones.

- Algunas EFS reconocen el valor y la importancia de los indicadores nacionales clave y han identificado la necesidad de contar con dichos indicadores en sus países. Considerando las diversas actividades de supervisión, percepción y previsión de las EFS, así como su capacidad de convocar a las distintas partes interesadas, está dentro de sus posibilidades argumentar de forma convincente sobre la importancia de desarrollar y hacer uso de estos indicadores y sistemas para evaluar la posición del país y sus avances, ya sean globales o en un campo particular. Surgió un consenso respecto a que, en algunos casos, esta función podría rebasar el mandato de la EFS —al incursionar potencialmente en el ámbito de la formulación de políticas— en tanto que otros señalaron que no es necesario que las EFS fomenten y recomienden activamente el desarrollo de indicadores nacionales clave. Más bien, las EFS pueden hacer notar la naturaleza de los indicadores nacionales clave como herramienta disponible para ayudar a los gobiernos a hacer frente a desafíos nacionales complejos. Las EFS pueden proporcionar a los encargados de tomar decisiones información de apoyo sobre las formas en que pueden utilizarse y se están utilizando los indicadores, y permitirles decidir sobre la conveniencia de desarrollar un sistema de indicadores. Las EFS podrían describir también las ventajas y los riesgos de desarrollar y hacer uso de un sistema de este tipo. Por ejemplo, los sistemas de indicadores nacionales clave pueden servir como sustento para la planificación estratégica, fortalecer la transparencia, mejorar los informes de desempeño y rendición de cuentas, facilitar los análisis de políticas y las evaluaciones de programas e informar mejor al público sobre temas fundamentales.
- Por tratarse de organizaciones independientes, las EFS pueden desempeñar un papel de particular

importancia al contribuir a ciertas actividades de difusión y promoción en materia de indicadores nacionales clave. Como se indicó en la ponencia base, el éxito en el desarrollo de indicadores nacionales clave y sistemas requiere los esfuerzos combinados de muchos agentes y a lo largo de un período extenso. Las EFS, en su calidad de agentes no partidistas, no ideológicos e imparciales, pueden convocar a distintas organizaciones y personas e instarlas a concentrar sus esfuerzos en el proyecto a largo plazo de desarrollar indicadores nacionales clave y sistemas confiables. En sus documentos de país y durante las deliberaciones, las EFS expresaron inquietud respecto a la posibilidad de perder su independencia o autonomía a raíz de la naturaleza y profundidad de su participación en el diseño de los indicadores, lo cual podría incidir en su capacidad de auditarlos objetivamente en el futuro. Prácticamente todos los delegados consideraron que se trata de una advertencia muy importante: Las EFS no deben ser —ni deben ser consideradas— partícipes directos en la selección de indicadores; dicha selección debe correr a cargo de los que formulan las políticas y otros líderes políticos. Los delegados sugirieron dos maneras en que se puede mitigar la percepción de pérdida de independencia. Las EFS podrían conservar su independencia si solamente suministran asesoría técnica y especializada durante el desarrollo de los indicadores y no participan en la selección en sí. Otra sugerencia que recibió amplio apoyo es la de que no participaran directamente en la fase de desarrollo de los indicadores (pero podrían hacerlo indirectamente mediante su labor de fiscalización) y desempeñaran funciones de auditoría posterior al desarrollo.

- Las EFS pueden también evaluar el proceso utilizado en el desarrollo de los indicadores o los sistemas. Las EFS pueden observar a las organizaciones y personas que participen en el proceso de desarrollo y sus funciones específicas, y ayudar así a asegurar que el proceso haya sido equilibrado, que haya presentado a los ciudadanos adecuadas oportunidades de participar y que los indicadores o sistemas resultantes sean de utilidad. Asimismo, las EFS que han desempeñado ya este papel señalaron que también evaluaron la manera en que se está presentando la información respecto a los indicadores y la accesibilidad de esta información para los ciudadanos y los encargados de tomar decisiones.
- Varias EFS expresaron que han auditado o podrían auditar la calidad, validez y confiabilidad de la información sobre los indicadores. También podrían comentar sobre la pertinencia de la información derivada de los indicadores. Estas funciones implican, esencialmente, evaluar en qué medida están bien fundados o son confiables los datos que ha producido un indicador o sistema de indicadores, un papel que muchas EFS conocen ya bien gracias a su labor de auditoría financiera o de desempeño. Los delegados señalaron respecto a este punto que la EFS puede proporcionar a quienes formulan las políticas una certidumbre razonable de que la información puede emplearse para sustentar sus decisiones. Adicionalmente, cuando la EFS identifica problemas respecto a la calidad, validez o confiabilidad de esta información, puede evaluar también de qué manera pueden afectar estos problemas la toma de decisiones. Por ejemplo, la EFS podría evaluar si los directores de programas utilizan un conjunto equilibrado de herramientas de medición para gestionar sus programas y la concordancia (o falta de ella) de estas medidas con los resultados nacionales.
- Por último, las EFS podrían utilizar indicadores para evaluar el progreso nacional e informar so-

bre él. En sus documentos de país, varias EFS expresaron que han usado ya la información de los indicadores y de otras fuentes relevantes para obtener un conjunto de “calificaciones” respecto a la posición y el progreso del país, ya sea global o en un campo particular. Los delegados observaron que este análisis específico ha conducido a una mejora en los resultados a nivel nacional. A la larga, la EFS también podría usar esta información para evaluar tendencias y comparar el desempeño del país con los de otros países. En este sentido, el uso de información sobre indicadores nacionales clave por parte de una EFS se consideró como una actividad distinta de las auditorías de desempeño, pero en cierta forma como un siguiente paso natural para muchas EFS que realizan un número cada vez mayor de auditoría de este tipo. Por otra parte, algunos delegados señalaron que consideran que este papel rebasa el mandato de su organización. En estos casos, los delegados opinaron que la definición de objetivos y la evaluación de los avances para lograrlos constituye un papel más adecuado a su calidad de funcionarios electos. De ser así, la EFS podría limitar su participación a sintetizar y resumir la información de los indicadores con miras a obtener un panorama global del desempeño del país, lo que permitiría a quienes toman las decisiones utilizar esta información para emitir juicios sobre la posición y el progreso del país.

Conocimientos, aptitudes y capacidades

Los delegados señalaron que, en muchos casos, para desempeñarse adecuadamente en estas funciones, es necesario ampliar significativamente los conocimientos, las aptitudes y las capacidades de su personal. Tal como se indica en los documentos de país, la mayoría de las EFS subrayaron la necesidad de desarrollar aptitudes y conocimientos en varias áreas técnicas importantes para trabajar con indicadores, entre ellas estadística, informática, economía y contabilidad, así como conocimientos de la materia en temas económicos, medioambientales, sociales y culturales fundamentales. Los auditores que trabajen con indicadores nacionales clave deberán contar con la capacidad analítica de considerar de manera integral los distintos temas, aportar perspectivas detalladas sobre cada uno de los indicadores y datos conexos, tales como calidad de los datos y, lo que quizá sea lo más importante, evaluar las tendencias del desempeño sugeridas por indicadores específicos y la manera en que el gobierno puede trabajar en asociación con el sector privado y con organizaciones no gubernamentales, a nivel nacional y, en la medida en que resulte apropiado, a nivel internacional, a efectos de mejorar la posición y el progreso del país.

Las diferentes funciones de las EFS tienen importantes implicaciones para las competencias del personal, y por lo tanto para la capacitación, el desarrollo y la contratación de su personal. Los delegados destacaron que para funcionar adecuadamente, las EFS deben captar, desarrollar y retener personal que cuente con la combinación apropiada de talento y aptitudes. Esto podría exigir, por ejemplo, que las EFS contraten personas con aptitudes para medir el desempeño, determinar la calidad de los datos o evaluar sistemas informáticos. Además, es cada vez mayor la necesidad de que las EFS consideren la contratación de personal con las aptitudes especializadas que necesitan y la manera en que puede fomentarse la relación entre los empleados contractuales y los permanentes para trabajar con mayor eficiencia.

Las EFS que trabajan con otras entidades fiscalizadoras superiores (por intermedio de INTOSAI y otros organismos) deberán esforzarse para proporcionar y alentar la capacitación y el desarrollo profesional del personal. Este tipo de iniciativas podría ayudar a materializar el potencial de los empleados y comunicarles nuevos conceptos, técnicas y métodos para desempeñar las diferentes tareas vinculadas con el diseño, el desarrollo, la adopción, la mejora continua y la auditoría de indicadores nacionales clave.

Intercambio de información

Muchos de los delegados pusieron de relieve el valor de intercambiar conocimientos e información sobre los indicadores nacionales clave entre las EFS de todo el mundo, así como el de compartir las experiencias y enseñanzas específicas que recogieron. En este sentido, hubo una amplia coincidencia en que la función vital que han realizado INTOSAI, en general, y los grupos de trabajo regionales, en particular, así como otros acuerdos de cooperación entre las EFS, al reconocer y responder a los diferentes mandatos de estas entidades, sentó las bases sobre las cuales pueden desplegarse mayores esfuerzos. Los delegados identificaron información que podría intercambiarse a través de diferentes canales. Por ejemplo, las EFS podrían compartir las experiencias y enseñanzas recogidas participando en talleres, seminarios, conferencias y eventos relacionados con los indicadores nacionales clave auspiciados por organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial, por ejemplo), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), organizaciones regionales (por ejemplo, la Unión Europea) y las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, muchas EFS identificaron las funciones específicas que desearían que llevara a cabo INTOSAI para facilitar la labor relacionada con los indicadores nacionales clave, como la formulación de directrices o normas sobre la participación de las EFS en esta labor y normas correspondientes sobre presentación de informes y auditoría.

Experiencia de las EFS en la medición de su propio desempeño

Las EFS pueden utilizar sus propias experiencias de medición del desempeño para dar el ejemplo y aportar información para otras actividades más amplias relacionadas con los indicadores nacionales clave. Las EFS emplean una variedad de indicadores para medir su propio desempeño, como mediciones de insumos, productos, resultados, eficiencia y otras. Si bien para adoptar y demostrar las mejores prácticas de gestión interna se deben afrontar dificultades considerables, muchos organismos de auditoría tienen la ventaja de contar con personal especializado en la materia y con una base de conocimientos que pueden utilizar. Las EFS podrían así poner de relieve sus propios logros y describir las dificultades con que tropezaron al medir su propio desempeño. No obstante, los delegados también señalaron que sería muy útil compartir experiencias e información relacionada con los esfuerzos de las EFS para medir su desempeño, evaluar la satisfacción de los clientes y determinar las contribuciones a los resultados y prioridades nacionales. Hubo un amplio acuerdo en cuanto a que la determinación de buenas prácticas para la medición del desempeño de las EFS ha sido un tema que preocupa a INTOSAI desde hace mucho tiempo. Por consiguiente, de cara

al futuro, deberá hacerse todo lo posible para compartir las mejores prácticas de medición del desempeño de las EFS en estrecha cooperación con los grupos de trabajo de INTOSAI que están trabajando actualmente en este tema.

RECOMENDACIONES

Habida cuenta de la necesidad suprema de mantener la independencia de las EFS y de utilizar la función de auditoría independiente como fundamento, las EFS deberán seguir demostrando su interés vital en facilitar mejoras en el desempeño y la rendición de cuentas de los gobiernos. En algunos casos, este interés vital puede demostrarse mediante la labor relacionada con el desarrollo, la adopción, la mejora continua y la auditoría de indicadores nacionales clave. No obstante, cabe destacar que toda actividad relacionada con dichos indicadores debe tener en cuenta los mandatos y competencias de las EFS, caracterizados por su amplia diversidad, así como las diferentes necesidades y prioridades nacionales. Es más, se subrayó que el objetivo de las recomendaciones que se presentan a continuación es que las EFS consideren la posibilidad de aplicarlas a sus circunstancias específicas; de ninguna manera se pretende que estas recomendaciones impongan mandatos o requisitos adicionales a las entidades fiscalizadoras superiores. Hecha esta aclaración, los delegados ofrecieron dos conjuntos de recomendaciones: 1) temas que habrá de considerar cada EFS y 2) un tema para INTOSAI como institución.

I. En la medida de lo posible, se insta a las EFS a:

- Considerar la posibilidad de influir en la elaboración de un marco jurídico que aclare las funciones y responsabilidades de todas las partes que intervienen en la gestión del desempeño y la presentación de informes al respecto.
- En países actualmente desprovistos de un sistema de indicadores nacionales clave, las EFS podrían destacar las ventajas y los riesgos de dicho sistema.
- Para mantener su independencia, la labor de las EFS podría facilitar a los encargados de tomar decisiones la comprensión de los marcos, las normas y las buenas prácticas que deberán adoptarse para garantizar la calidad de los datos que sustentarán el desarrollo de indicadores nacionales clave.
- Manteniendo su independencia durante el diseño y el desarrollo de indicadores nacionales clave, las EFS podrían evaluar y fiscalizar el proceso empleado para desarrollar los indicadores y el sistema, así como verificar la calidad, la validez y la confiabilidad de la información derivada de los indicadores, y comentar sobre su pertinencia.
- En un paso posterior, las EFS podrían analizar la manera en que esta función y la labor conexas den a la ciudadanía y a las autoridades la seguridad de que el proceso de desarrollo dará como resultado información útil y que quienes toman las decisiones la utilizarán de manera adecuada.

- Buscar oportunidades de desarrollar las capacidades institucionales necesarias dentro de las EFS para llevar a cabo la labor relacionada con los indicadores nacionales clave. Esto incluye, como mínimo, un nivel suficiente de capacitación y desarrollo y la asignación de personal con la combinación adecuada de conocimientos, talento y aptitudes.
- Cooperar para ampliar las capacidades de otras EFS compartiendo los conocimientos y las enseñanzas recogidas al trabajar con indicadores nacionales clave mediante intercambios y alianzas estratégicas con otras EFS, los siete grupos de trabajo regionales de INTOSAI y otros organismos internacionales.
- Considerar el establecimiento de relaciones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil que participen en actividades vinculadas al desarrollo y uso de indicadores nacionales clave para ampliar el intercambio de información y promover las distintas funciones que puede desempeñar cada EFS en relación con el desarrollo y el uso de los indicadores a fin de fomentar la transparencia, rendición de cuentas y eficacia gubernamentales.

II. Para facilitar el intercambio de información entre las EFS de los países miembros y asegurar el desempeño exitoso de las diferentes funciones relacionadas con la labor con indicadores nacionales clave, INTOSAI deberá:

- Establecer en su seno un grupo de trabajo a efectos de:
 - ◊ Recopilar y difundir información relacionada con indicadores nacionales clave, como cuestiones de independencia, mejores prácticas y enseñanzas recogidas, estudios de niveles de referencia, procedimientos y metodologías de auditoría, y resultados de auditorías y evaluaciones conexas realizados por los miembros. INTOSAI podría divulgar todo esto por diferentes canales, entre ellos su sitio de Internet, artículos publicados en la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental, folletos, documentos de trabajo, seminarios, talleres y conferencias u otros eventos.
 - ◊ Trabajar en estrecha cooperación y coordinación con los grupos de trabajo regionales de INTOSAI para reafirmar su importancia y al mismo tiempo ayudar a crear un contexto que provea información para toda actividad de desarrollo de indicadores mundiales o regionales que concuerden con los indicadores nacionales.
 - ◊ Formular recomendaciones al Comité de Normas Profesionales de INTOSAI relacionadas con la elaboración y difusión de lineamientos y normas para la participación y el uso de información sobre el desempeño en general y de los indicadores nacionales clave en particular por parte de las EFS.
 - ◊ Preparar —conjuntamente con la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI— cursos de formación sobre la materia para el personal de las EFS, con el fin de compartir conocimientos y fortalecer capacidades y aptitudes.
 - ◊ Establecer relaciones de trabajo con otras organizaciones internacionales, por ejemplo la

OCDE, las instituciones de Bretton Woods (como el Banco Mundial), la ONU, organizaciones regionales (como la Unión Europea) y las organizaciones de la sociedad civil que participen en actividades relacionadas con los indicadores nacionales clave para fomentar el intercambio de información y promover las diferentes funciones que pueden realizar las EFS en relación con el desarrollo y la utilización de indicadores nacionales clave a efectos de lograr una mayor transparencia, rendición de cuentas y eficacia gubernamentales.

- INTOSAI deberá instruir al Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Rendición de Cuentas para que recopile y difunda ejemplos ilustrativos de mediciones del desempeño que utilizan determinadas EFS para evaluar su propio desempeño y progreso y asegurar su propia rendición de cuentas ante la ciudadanía de su país.