



Español



Fuente: PhotoDisc.

EXPERIENTIA MUTUA OMNIBUS PRODEST

# *INTOSAI: 50 años*

1953-2003

Fuente: Comstock.



*Fuente: Comstock.*



*Fuente: Comstock.*





# *INTOSAI: 50 años (1953-2003)*

Publicación monográfica de la Organización  
Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

*Fuente: PhotoDisc.*

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores  
Dampfschiffstrasse 2, A-1033 Viena (Austria)  
Teléfono: ++43 (1) 711 71-8572  
Fax: ++43 (1) 718 09 69  
E-mail: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at)  
Página web: <http://www.intosai.org>

Fecha de publicación: 2004

Impreso en los Estados Unidos de América

Este volumen ha sido elaborado para su publicación oficial en cinco versiones independientes: alemana, árabe, española, francesa e inglesa.

Traducido por Tazir International Language Service, Weiterstadt (Alemania)  
E-mail: [TazirInternational@compuserve.com](mailto:TazirInternational@compuserve.com)

Créditos de las fotografías: todas las fotografías que aparecen en esta publicación proceden de los archivos de la INTOSAI, salvo cuando se indique otra cosa.

Éste es un trabajo de la INTOSAI, y es de dominio público. Puede reproducirse y distribuirse en su integridad sin necesidad de una autorización adicional de la INTOSAI. Sin embargo, como este trabajo puede contener imágenes u otros materiales protegidos por un copyright, puede requerirse la autorización del titular del copyright si se desea reproducir por separado este material.





# Índice

## 8 Prólogo

## 10 Prefacio

## 12 INTOSAI: los primeros 50 años

### Historia y desarrollo de la INTOSAI

Cronología de los principales acontecimientos .....	14
La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental .....	30
La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) .....	32

### Congresos de la INTOSAI

I INCOSAI (La Habana) .....	38
II INCOSAI (Bruselas) .....	40
III INCOSAI (Río de Janeiro) .....	42
IV INCOSAI (Viena) .....	44
V INCOSAI (Jerusalén) .....	47
VI INCOSAI (Tokio) .....	49
VII INCOSAI (Montreal) .....	51
VIII INCOSAI (Madrid) .....	54
IX INCOSAI (Lima) .....	58
X INCOSAI (Nairobi) .....	60
XI INCOSAI (Manila) .....	63
XII INCOSAI (Sydney) .....	65
XIII INCOSAI (Berlín) .....	67
XIV INCOSAI (Washington) .....	70
XV INCOSAI (El Cairo) .....	72
XVI INCOSAI (Montevideo) .....	75
XVII INCOSAI (Seúl) .....	77

### Grupos de trabajo regionales de la INTOSAI

AFROSAI .....	82
ARABOSAI .....	84
ASOSAI .....	86
CAROSAI .....	89
EUROSAI .....	93
OLACEFS .....	95
SPASAI .....	98



## 102 Actas de la celebración del 50° aniversario de la INTOSAI

### **Sesión técnica**

#### **Discurso inaugural**

Dr. Ock-Sup Noh, Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI ..... 104

#### **Una interpretación de la Declaración de Lima**

Attila Chikán, Rector de la Universidad de Ciencias Económicas y Administración de Budapest ..... 107

#### **La independencia de las Entidades**

##### **Fiscalizadoras Superiores**

Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI ..... 118

#### **Los beneficios de la INTOSAI para las Entidades**

##### **Fiscalizadoras Superiores**

Dr. Arturo González de Aragón, Auditor General de México 133

### **Ceremonia del aniversario**

#### **Discurso de apertura**

Dr. Árpád Kovács, Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría ..... 142

#### **La relación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el Parlamento**

Dr. Ferenc Wekler, Vicepresidente del Parlamento húngaro . 147

#### **Cincuenta años de la INTOSAI**

Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI ..... 150

## 160 Conclusión: el futuro de la INTOSAI

### **Introducción al Plan Estratégico de la INTOSAI**

David M. Walker, Comptroller General de los Estados Unidos ..... 162

Propuesta de Visión General del Plan Estratégico de la INTOSAI ..... 164



# Prólogo

Fuente: Comstock.

Ha sido un gran honor para la Oficina de Auditoría del Estado de la República de Hungría el haber sido elegida como anfitriona de la celebración del 50 aniversario de la fundación de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) el 15 de octubre de 2003, y del XVIII Congreso de la INTOSAI, del 10 al 16 de octubre de 2004. Estos acontecimientos están relacionados estrechamente entre sí, aunque sean independientes.



*Ceremonia de celebración del 50º aniversario de la INTOSAI en el Parlamento húngaro.*

La celebración del 50 aniversario brindó la oportunidad de resumir los resultados y logros más importantes de la INTOSAI durante el último medio siglo, y de reconocer los hitos que marcan nuevos capítulos de la auditoría pública. El programa de la celebración del aniversario se centró en la independencia de las entidades de fiscalización y la relación entre la Declaración de Lima y los procesos de globalización e integración.

El 50 aniversario de la fundación de la INTOSAI nos ha ayudado a mirar hacia el pasado, pero el orden del día del XVIII Congreso refleja las tareas a las que se enfrentan las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) para satisfacer las necesidades del presente y del futuro. Sin embargo, debe quedar claro que los resultados de los últimos 50 años han posibilitado el planteamiento y el desarrollo de estas cuestiones: las oportunidades de cooperación bilateral y multilateral entre las EFS y la coordinación de las actividades de fiscalización entre organismos autónomos nacionales, locales y regionales. Con respecto a los dos temas del Congreso nos estamos basando en los resultados de los pasados decenios y los estamos aprovechando, pero también tomamos en consideración las exigencias del futuro.

Estoy convencido de que el reconocimiento y el aprovechamiento de los resultados de los 50 años transcurridos tienen gran importancia. Es importante preguntarse quién recuerda lo que ocurrió en el Congreso fundacional de La Habana en 1953, o en el Congreso de Bruselas de 1956. Con el paso del tiempo los recuerdos se desvanecen y sólo unos cuantos interesados recuerdan los acontecimientos reales. Por ese motivo, la celebración de un aniversario nos brinda la oportunidad de prestar atención al trayecto que hemos recorrido y a los logros obtenidos durante el camino, que nos han transformado en una organización, hasta el punto de que el número de países miembros de la INTOSAI es casi idéntico al de Estados miembros de las Naciones Unidas.

Era difícilmente concebible que el lema de la INTOSAI, “*Experientia Mutua Omnibus Prodest*” (“La experiencia mutua beneficia a todos”), se realizaría a través de un equipo internacional de instructores de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), a quienes se invita a viajar por todo el mundo y a organizar seminarios y talleres internacionales. Tampoco era fácil imaginar que las normas de la INTOSAI llegarían a abarcar algún día prácticamente todo el ámbito de la fiscalización, o que los comités, grupos de trabajo y organizaciones regionales de la INTOSAI contribuirían al desarrollo de la fiscalización pública en todo el mundo.

Para la mayoría del personal de las EFS sería muy cómodo dar por sentados estos resultados. Es obvio, sin embargo, que convertir en realidad estas posibilidades exigió el trabajo y el compromiso diligente y tenaz de los últimos 50 años, junto con el desarrollo y la renovación profesional de los miembros.

Al conmemorar el 50 aniversario de la INTOSAI, esta publicación sirve a la comunidad de las EFS y a sus gobiernos en todo el mundo, proporcionando una constancia histórica del progreso y los avances en la fiscalización del sector público desde mediados del siglo XX. Me complace que la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría haya tenido el honor de acoger la celebración del 50 aniversario de la INTOSAI y de contribuir a la publicación de esta obra conmemorativa. La recomiendo a los lectores como valioso conjunto de lecciones aprendidas a lo largo del último medio siglo, y como guía para el futuro.

Dr. Árpád Kovács  
 Presidente, Oficina de Auditoría del Estado de Hungría



*Ayudando a celebrar el 50º aniversario de la INTOSAI con un pastel de cumpleaños vemos (de izquierda a derecha) al Dr. Árpád Kovács, EFS de Hungría; Dr. Franz Fiedler, Secretaría General de la INTOSAI; Dr. Ock-Sup Noh, EFS de Corea; Sr. Giorgio Clemente, Tribunal de Cuentas europeo; Dr. Hubert Weber, Tribunal de Cuentas europeo; y Sr. Ramón Muñoz, España.*



# Prefacio

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) se fundó en 1953 como organización autónoma, independiente y apolítica, con el objetivo de promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de países de todo el mundo en el campo de la auditoría gubernamental. Los principios de la INTOSAI, sometidos a la prueba del tiempo, siempre han consistido en la igualdad de todos los miembros y su voluntaria participación en la INTOSAI.

La INTOSAI aplica estos principios orientadores sin perjuicio del marco legal y la estructura organizativa de cada miembro. Puede desarrollar continuamente la auditoría gubernamental en todo el mundo de conformidad con las normas de auditoría aceptadas internacionalmente, ya que se apoya en las bases conceptuales de la auditoría gubernamental desarrolladas por sus miembros, en las normas y directrices de auditoría, y en una amplia formación.

Vale la pena mencionar en este contexto los logros de los comités y grupos de trabajo de la INTOSAI, que han contribuido de manera significativa al éxito de ésta; las actividades de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en el campo de la formación de auditores; y el seminario anual ONU/INTOSAI organizado por la Secretaría General en cooperación con las Naciones Unidas.

Al establecer normas y directrices aceptadas internacionalmente para el trabajo de las EFS, que son independientes de sus gobiernos, la INTOSAI, en último término, está efectuando una importante contribución al desarrollo democrático de las naciones, el fortalecimiento de los Parlamentos, la mejor rendición de cuentas del Gobierno, y el mejor uso posible de los fondos públicos en beneficio de los ciudadanos, por parte del poder ejecutivo.

La INTOSAI tiene la satisfacción de editar esta publicación especial con motivo de su 50 aniversario, en sus cinco lenguas oficiales, para conmemorar los festejos del quincuagésimo aniversario que tuvieron lugar en Budapest (Hungría) el 15 de octubre de 2003. Esta publicación es el resultado de la estrecha colaboración existente entre la Government Accountability Office de EE.UU., como editora de la *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, el Tribunal de Cuentas austríaco en su condición de Secretaría General de la INTOSAI, el Consejo de Auditoría e Inspección de Corea, como presidente del Comité Directivo de la INTOSAI, y la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría, como anfitriona de la celebración del aniversario.

De acuerdo con el lema de la INTOSAI, *Experientia mutua omnibus prodest* (“La experiencia mutua beneficia a todos”), en la primera sección de esta publicación (“INTOSAI: primeros 50 años”) aparece una concisa cronología de hitos en el

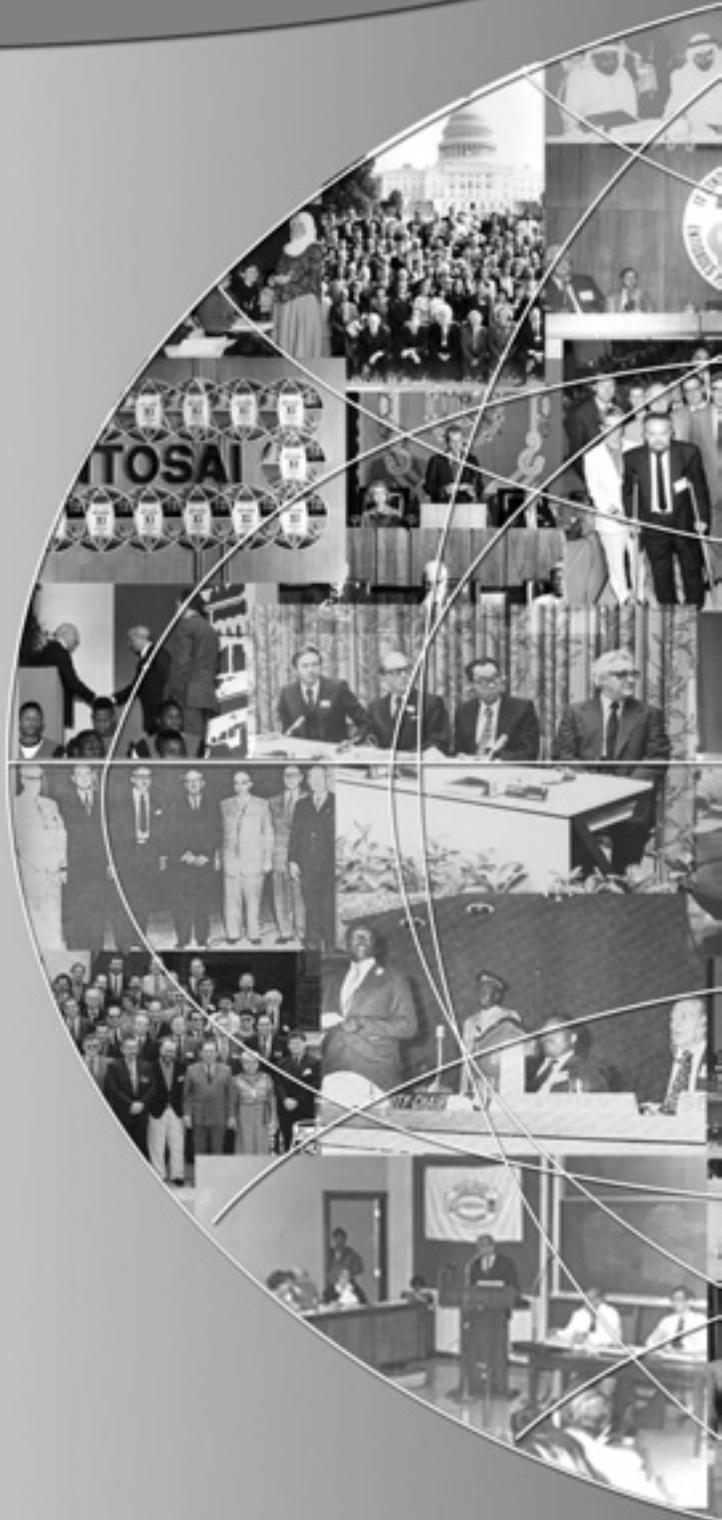
desarrollo histórico de la INTOSAI, y un resumen de las posibles metas futuras de la INTOSAI. Esta sección contiene asimismo informes resumidos, realizados por todos los anfitriones anteriores de los Congresos, sobre el influjo que ha ejercido el Congreso de la INTOSAI organizado por ellos sobre el trabajo y el estatus de cada una de sus EFS, y una breve descripción de los siete grupos regionales de trabajo por parte de sus presidentes, sobre la forma en que se han desarrollado esos grupos de trabajo desde su fundación.

En la sección siguiente aparecen las actas de la celebración del 50 aniversario de la INTOSAI en Budapest (Hungría) el 15 de octubre de 2003. La sesión técnica de la mañana se centró en una interpretación de la Declaración de Lima, la independencia de las EFS y los beneficios de la INTOSAI para las EFS. En la sesión de la tarde, celebrada en la cámara principal del histórico Parlamento de Hungría, se examinaron los primeros 50 años de la INTOSAI y se debatieron las relaciones entre las EFS y los Parlamentos. La sección final del volumen resume el proceso de planificación estratégica que guía a la INTOSAI hacia el futuro.

La Secretaría General de la INTOSAI desea agradecer el notable compromiso y dedicación de los editores, los autores de los artículos, los traductores y todas las demás personas que han contribuido a esta publicación especial.

# INTOSAI: los primeros 50 años

## Historia y desarrollo de la INTOSAI





Membership  
Annuaire de  
Mitglieder  
Directo

Deutsch  
English  
Français  
Español  
Japanese  
Chinese  
Arabic

الدورة العادية الرابعة للجمعية العامة  
الجمعية العامة من 20-21 نوفمبر 1991 و 2-3 ديسمبر 1992  
مجلس إدارتها



# Cronología de los principales acontecimientos

*Para conmemorar el 50 aniversario de la INTOSAI, la Secretaría General ha realizado la siguiente cronología sobre la historia de la INTOSAI con objeto de documentar los logros y el desarrollo de esta institución. Los datos que aparecen en el calendario tienen su origen en los archivos de la INTOSAI. Este calendario brinda una visión general de los principales hitos de la INTOSAI y un punto de referencia de su historia para sus miembros.*

	1953	1956
<p>Después de la II Guerra Mundial se reúnen representantes de diversas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en un Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Berna (Suiza), y deciden crear un foro de auditoría gubernamental.</p>	<p>I INCOSAI en La Habana (Cuba), 2-9 de noviembre; delegados de 34 países; en el Congreso se trataron 16 temas, entre otros: el sistema de contabilidad del Estado, los Tribunales de Cuentas y sus relaciones con el poder legislativo; e intervención de los Tribunales de Cuentas en las licitaciones de obras públicas y compras de la Administración pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se funda la INTOSAI como asociación internacional.</li> <li>• Se decide celebrar un Congreso de la INTOSAI cada 3 años en distintos lugares.</li> <li>• La Secretaría General de la INTOSAI tiene su sede en la EFS de Cuba.</li> </ul>	<p>II INCOSAI en Bruselas (Bélgica), 24-29 de septiembre; delegados de 44 países; temas del Congreso: garantía institucional de la independencia de las EFS, control financiero de las instituciones internacionales y supranacionales, y de las industrias nacionalizadas, y control preventivo de los gastos públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer proyecto de Reglamento de la INTOSAI.</li> </ul>

1959	1960	1962	1965
<p>III INCOSAI en Río de Janeiro (Brasil), 3-9 de mayo; delegados de 34 países; temas del Congreso, entre otros: creación de un Consejo Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, atribuciones de las EFS en lo que se refiere a recaudaciones, métodos de presentación presupuestaria y contable, y control en la ejecución de planes de desarrollo.</p> <p>Se aprobaron los siguientes acuerdos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• establecer una Secretaría General permanente (Cuba) y</li> <li>• crear grupos de trabajo regionales en los cinco continentes</li> </ul>	<p>La EFS de Cuba se disuelve y deja de encargarse de la Secretaría General.</p>	<p>IV INCOSAI en Viena (Austria), 18-26 de mayo; delegados de 63 países; temas del Congreso: fiscalización de autoridades nacionales y de otras instituciones en el extranjero, fiscalización de las instituciones subvencionadas con fondos públicos, fiscalización de las empresas económicas de derecho privado con participación financiera del Estado (empresas paraestatales), y aplicación más eficaz de las sugerencias de las EFS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso pide a la EFS de Austria que se haga cargo de la Secretaría General.</li> <li>• Fundación de la ILACIF<sup>1</sup>, primer grupo de trabajo regional, constituida por las EFS de diferentes Estados latinoamericanos (denominada actualmente OLACEFS<sup>2</sup>).</li> <li>• Primeros contactos con el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU).</li> </ul> <p><small><sup>1</sup>Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras <sup>2</sup>Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores</small></p>	<p>V INCOSAI en Jerusalén, 15-24 de junio; delegados de 60 países; temas del Congreso: la fiscalización superior y el presupuesto nacional, la contribución de las EFS al mantenimiento de un elevado nivel en la Administración pública, procedimientos administrativos y financieros, y problemas internos de presupuesto y administración en las EFS.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se decide formar un Comité Directivo de 14 miembros (5 EFS que habían sido anfitrionas de los Congresos anteriores, la EFS que sea anfitriona del Congreso siguiente, la Secretaría General, y 7 EFS de libre elección).</li> <li>• Se elaborará un glosario con el propósito de establecer una terminología uniforme.</li> </ul>

1967	1968	1970
<p>Se confiere a la INTOSAI el estatuto de organización no gubernamental (ONG) ante la ONU.</p>	<p>VI INCOSAI en Tokio (Japón), 22-30 de mayo; delegados de 70 países; temas del Congreso: métodos y procedimientos de las EFS, métodos de información que deben ser usados por las EFS, la fiscalización superior y los conocimientos técnicos, y la fiscalización superior en los convenios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Se aprueba el Reglamento de la INTOSAI.</li><li>• Se decide pedir a la EFS de Austria que se haga cargo de la Secretaría General con carácter permanente. La EFS de Austria asume la Secretaría.</li></ul>	<p>Se otorga a la INTOSAI el estatus de ONG y el estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU).</p>

**1971**

VII INCOSAI en Montreal (Canadá), 8-16 de septiembre; delegados de 83 países; temas del Congreso: elección y empleo del personal técnico, procesamiento electrónico de datos, fiscalización de la gestión empresarial y control operativo, y realización de las recomendaciones efectuadas por las EFS.

- Propuesta de publicación de la *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, con periodicidad trimestral, en español, francés e inglés.
- Propuesta de organización de actividades de capacitación (seminarios) en colaboración con la ONU.

I Seminario ONU/INTOSAI en Baden (Austria), sobre los principios generales de la auditoría y los problemas institucionales.

**1972**

El Comité Directivo acuerda publicar la *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental* bajo los auspicios de las EFS de Canadá, EE.UU. y Venezuela.

**1973**

II Seminario ONU/INTOSAI (con la participación de la German Foundation for International Development) celebrado en dos sedes (Viena y Berlín); temas: técnicas y métodos de las EFS con el propósito de mejorar la auditoría gubernamental.

1974	1976	1977
<p>VIII INCOSAI en Madrid (España), 13-22 de mayo; delegados de 88 países; temas del Congreso: fiscalización de la recaudación y de las actividades del sector de obras públicas, las EFS y las instituciones de control interno, y cuestiones fundamentales de la auditoría gubernamental.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso aprueba el alemán como lengua de trabajo oficial de la INTOSAI.</li> <li>• Se propone el principio de rotación entre los miembros del Comité Directivo.</li> </ul>	<p>Se funda la AFROSAI como grupo de trabajo regional.</p> <p>Se funda la ARABOSAI como grupo de trabajo regional.</p> <p>III Seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre gestión financiera y contable de la Administración pública, definición del papel de la EFS en el estado moderno, y auditoría de empresas públicas.</p>	<p>IX INCOSAI en Lima (Perú), 17-26 de octubre; delegados de 95 países; temas del Congreso: principios básicos del control financiero, control de los organismos descentralizados, papel del control financiero en la reforma administrativa, y control de la sanidad pública y protección del medio ambiente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización.</li> <li>• Se decide cobrar cuotas a los miembros de conformidad con el sistema de evaluación de la ONU, en lugar de percibir subvenciones.</li> <li>• Se decide elaborar un presupuesto trienal con los siguientes sub-apartados: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Secretaría General,</li> <li>– capacitación (reuniones, seminarios, etc.), y</li> <li>– publicación de la <i>Revista Internacional</i>.</li> </ul> </li> <li>• Propuesta de cambio en la composición del Comité Directivo y la designación de sus miembros.</li> </ul>

**1978**

Se funda la ASOSAI como grupo de trabajo regional .

**1979**

Acuerdo del ECOSOC de crear un grupo de trabajo de la ONU para la contabilidad y la auditoría gubernamentales, y promover la capacitación en el campo de la auditoría gubernamental.

IV seminario ONU/INTOSAI en Viena (Austria), sobre los principios de auditoría, auditoría de la organización, auditoría de gestión y auditoría de las empresas públicas.

**1980**

X INCOSAI en Nairobi (Kenya), 14-25 de junio; delegados de 94 países; temas del Congreso: uso de sistemas de información en la gestión presupuestaria, técnicas de auditoría en los países en vías de desarrollo, fiscalización pública en el ámbito internacional y supranacional, y controles de eficacia y rentabilidad en empresas públicas.

- Presentación de un modelo para futuros Congresos.

**1981**

Creación del premio Elmer B. Staats y el premio Jörg Kandutsch. El premio Elmer B. Staats se concede al mejor artículo publicado en la *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*, y el premio Jörg Kandutsch se concede a contribuciones destacadas efectuadas por una EFS a la INTOSAI.

V seminario ONU/ INTOSAI, Viena (Austria), sobre conceptos de auditoría, auditoría de recibos tributarios, auditoría de instituciones financieras públicas dedicadas al desarrollo, y auditoría de gestión en empresas públicas.

**1982**

El Comité Directivo aprueba los Términos de Referencia para la concesión de los premios Elmer B. Staats y Jörg Kandutsch.

**1983**

XI INCOSAI en Manila (Filipinas), 19-27 de abril; delegados de 95 países; temas del Congreso: formación de auditores, la fiscalización en el sector social, y métodos y procedimientos de fiscalización para lograr auditorías óptimas.

- Nuevo formato del Congreso (más temas técnicos, sesiones paralelas, principales comunicaciones y comunicaciones de país).
- Se introduce el árabe como 5ª lengua de trabajo oficial de la INTOSAI.
- Primera concesión del premio Elmer B. Staats (EFS de Israel) y del premio Jörg Kandutsch (EFS de Marruecos).
- Se aprueba la introducción de un nuevo sistema de cuotas de los miembros.

**1984**

Se crean los siguientes comités de normas:

- Comité de Normas de Contabilidad (presidido por la EFS de Canadá desde 1984 a 1996 y por la EFS de EE.UU. desde 1996 hasta la actualidad).
- Comité de Normas de Auditoría (presidido por la EFS de Arabia Saudita desde 1984 hasta 1989, por la EFS de Australia desde 1989 hasta 1995, y por la EFS de Suecia desde 1995 hasta la actualidad).
- Comité de Normas de Control Interno (presidido por la EFS de EE.UU. desde 1984 hasta 1992, por la EFS de Hungría desde 1992 hasta 1998, y por la EFS de Bélgica desde 2001 hasta la actualidad).
- Comité creado con una duración determinada para la redacción de las Actas del Congreso y el pago de los costes (coordinadora: EFS de Austria).

VI seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre sistemas internos, naturaleza y ámbito del control de gestión; el papel de la auditoría interna; y los sistemas internos de control de gestión en países en desarrollo.

**1986**

XII INCOSAI en Sydney (Australia), 7-16 de abril; delegados de 90 países; temas del Congreso: auditoría de gestión, auditoría de empresas públicas, y calidad de la actividad de auditoría.

- Creación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) con un comité directivo formado por las EFS de Canadá y EE.UU., y la Secretaría General de la INTOSAI. La EFS de Canadá asume la responsabilidad de gestión de la IDI.
- Se concede el premio Elmer B. Staats a la EFS de Canadá, y un premio especial al entonces director de la *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental*.

- Se concede el premio Jörg Kandutsch a la EFS de España.

Se funda la SPASAI como grupo de trabajo regional.

VII seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre auditoría de grandes proyectos de desarrollo

**1988**

Se funda la CAROSAI como grupo de trabajo regional.

Elaboración de las Directrices de la INTOSAI para la Preparación, Presentación y Auditoría de los Estados Financieros de la INTOSAI.

VIII seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre la aplicación de normas en la auditoría del sector público.

**1989**

XIII INCOSAI en Berlín (Alemania), 12 - 21 de junio; delegados de 115 países; temas del Congreso: la gestión en la fiscalización pública, fiscalización de la deuda pública, y fiscalización del proceso electrónico de datos.

- Creación de la EUROSAI como grupo de trabajo regional.
- Debate sobre reforma de los Estatutos, sin que se tomen decisiones al respecto. Se establece la Comisión de Reforma de los Estatutos (asuntos presupuestarios, composición del Comité Directivo).
- Elaboración de un glosario, Expresiones y Términos Seleccionados de Auditoría Gubernamental, en las cinco lenguas de trabajo oficiales de la INTOSAI.
- Creación de un Comité de Auditoría Informática (presidido por la EFS de India).
- Premio Elmer B. Staats a la EFS de Canadá.
- Premio Jörg Kandutsch a la EFS de Arabia Saudita.

**1990**

IX seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre contabilización y auditoría de programas de ayuda al desarrollo y proceso electrónico de datos.

1991

Creación del Comité de Deuda Pública (presidido por la EFS de México).

Se aprueba el proyecto de Reglamento Financiera de la INTOSAI.

1992

XIV INCOSAI en Washington, D.C. (EE.UU.), 18-23 de octubre; delegados de 130 países; temas del Congreso: la fiscalización en un entorno cambiante y mejorar la gestión financiera del sector público a través de los Comités permanentes de la INTOSAI. Simposio sobre informatización de la fiscalización, técnicas de auditoría asistida por ordenador, y fiscalización de sistemas de información.

- La duración del Congreso se reduce a 6 días, y en él sólo se tratarán dos temas.
- Modificación de los Estatutos (ampliación del Comité Directivo, mejora de las reglas financieras).
- Premio Elmer B. Staats a las EFS de Pakistán y el Reino Unido.
- Premio Jörg Kandutsch a la EFS de Hungría.

• Aprobación de los siguientes productos de los Comités de la INTOSAI:

- Normas de Auditoría
- Directrices para las Normas de Control Interno
- Normas y Estados de Contabilidad
- Deuda Pública: Funciones y Responsabilidades

• Creación de los siguientes grupos de trabajo:

- Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente (presidente: EFS de los Países Bajos; desde 2001: EFS de Canadá).
- Grupo de Trabajo sobre Privatización (presidente: EFS del Reino Unido).
- Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas (presidente: EFS de Francia).
- Grupo de trabajo ad hoc para los Comités de Normas de la INTOSAI.

X seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), taller sobre fiscalización del proceso de datos – compartir experiencias, oportunidades y desafíos.

1993	1994	1995
<p>Se crean tres grupos de proyecto para elaborar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices para la organización de los Congresos de la INTOSAI (presidente: EFS de EE.UU.).</li> <li>• Directrices para la organización de los Comités Directivos de la INTOSAI (presidente: Secretaría General).</li> <li>• Directrices para la organización del trabajo de los Comités de la INTOSAI (presidente: EFS de Australia).</li> </ul>	<p>Seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre reestructuración del sector público.</p>	<p>XV INCOSAI en El Cairo (Egipto), 25 de septiembre-2 de octubre; delegados de 126 países; temas del Congreso: auditoría del medio ambiente y mejoramiento de la gestión financiera gubernamental a través de los comités permanentes de la INTOSAI. Simposio sobre privatización.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compilación de un Directorio de Miembros (actualizado por la Secretaría General) como parte de un proyecto de comunicación.</li> <li>• Premio Elmer B. Staats a la EFS de Alemania.</li> <li>• Premio Jörg Kandutsch a la EFS de México.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de los siguientes productos de la INTOSAI: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Manual para los Congresos de la INTOSAI</li> <li>– Manual para la dirección de las reuniones del Comité Directivo de la INTOSAI</li> <li>– Manual para los Comités de la INTOSAI</li> <li>– Modificaciones de las Normas de Auditoría</li> <li>– Bibliografía sobre auditoría</li> <li>– Bibliografía sobre control interno</li> <li>– Directorio de Proceso de Datos de la INTOSAI</li> <li>– Primer número del <i>intoIT Journal</i></li> <li>– Orientaciones sobre la Definición y la Divulgación de la Deuda Pública</li> </ul> </li> </ul>

1996	1997	1998
<p>El Comité Directivo aprueba la Reglamentación Financiera de la INTOSAI, que se había aplicado con carácter de prueba desde 1993.</p> <p>XII seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre el papel de las EFS en la lucha contra la corrupción y la mala gestión.</p>	<p>Aprobación de las Directrices de Información sobre Eficacia de los Controles Internos.</p>	<p>XVI INCOSAI en Montevideo (Uruguay), 9-14 de noviembre; delegados de 127 países; temas del Congreso: prevención y detección del fraude y la corrupción, mejora de la gestión del sector público a través de la labor de las EFS, y resultados de los Comités y Grupos de Trabajo de la INTOSAI.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una task force sobre independencia de las EFS (presidente: EFS de Canadá).</li> <li>• Preparativos para el traslado de la IDI desde la EFS de Canadá a la EFS de Noruega en 2001; ejecución de programas vía satélite por la EFS de los Países Bajos.</li> <li>• Premio Elmer B. Staats a la EFS de Nepal.</li> <li>• Premio Jörg Kandutsch a la EFS de India.</li> </ul> <p>• Aprobación de los productos de los Comités y Grupos de Trabajo de la INTOSAI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Código de Ética y Normas de Auditoría</li> <li>– Guía de implantación del marco de normas de contabilidad</li> <li>– Directrices para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones</li> <li>– Cooperación de las EFS en la auditoría de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente</li> </ul> <p>XIII seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre el papel de las EFS en la fis-calización de las obras públicas.</p>

**2000**

Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de la deuda pública.

Guía para la presentación de informes sobre la deuda pública

XIV seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre auditoría de sistemas de sanidad pública por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

**2001**

La Secretaría de la IDI se traslada a Noruega el 1 de enero de 2001.

XVII INCOSAI en Seúl (Corea), 22-27 de octubre; delegados de 139 países; temas del Congreso: auditoría de organismos internacionales y supranacionales por las EFS y la contribución de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas.

- Se decide modificar los Estatutos de la INTOSAI (el número de miembros del Comité Directivo pasa de 16 a 18).
- Se crea una task force para la lucha contra el blanqueo internacional de dinero.

- La task force sobre independencia de las EFS se transforma en subcomité bajo la égida del Comité de Normas de Auditoría.

- Se crea la task force de planificación estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI (presidente: EFS de Estados Unidos).

- Se crea el Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de Instituciones Internacionales (presidente: EFS de Noruega).

- Premio Elmer B. Staats a la EFS de Islandia.

- Premio Jörg Kandutsch a la EFS de Canadá.

	2002	2003
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de los siguientes productos de los Comités y Grupos de Trabajo de la INTOSAI:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Directrices de implantación de las normas de auditoría del rendimiento</li> <li>– Guía de implantación del marco de normas de contabilidad para las EFS: Debate sobre gestión y análisis de la información financiera, de rendimiento y de otros tipos;</li> <li>– Control interno: Bases para la rendición de cuentas en el Gobierno;</li> <li>– Lineamientos sobre la auditoría de financiamientos público y privados y concesiones;</li> <li>– Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica;</li> <li>– Auditoría de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente;</li> <li>– Orientación para la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medioambiental.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Deliberaciones del Comité Ejecutivo sobre el marco de planificación estratégica 2004 - 2009 de la INTOSAI.</p> <p>Aprobación de la Orientación de Independencia para el uso planificado de financiación externa por parte de los comités, grupos de trabajo y task forces de la INTOSAI.</p> <p>XV seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre el papel de las EFS en la auditoría de la agricultura.</p>	<p>Cooperación del Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI con el Consejo Internacional de Normas Internacionales de Contabilidad y Auditorías (IAASB) de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).</p> <p>XVI seminario ONU/INTOSAI, Viena (Austria), sobre el papel de las EFS en la fiscalización del uso de fondos en el campo educativo.</p> <p>La Oficina de Auditoría del Estado de Hungría acogerá en Budapest la celebración del 50 aniversario de la INTOSAI.</p>



# Una mirada hacia el futuro

Teniendo en cuenta los desarrollos anteriores y los desafíos futuros a los que se enfrenta la auditoría del sector público, la INTOSAI tendrá que estudiar las áreas siguientes en los años venideros:

- Continuar promocionando el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias entre las EFS y el desarrollo continuado de las EFS miembros, con la igualdad entre todas ellas y su participación voluntaria en la INTOSAI como principios rectores.
- Actuar como portavoz y representante autorizado de las EFS en la comunidad internacional.
- Mejorar la eficiencia de las EFS en el apoyo a los esfuerzos de la Administración pública con vistas a obtener mejores resultados, lograr una mayor transparencia, garantizar la rendición de cuentas, preservar la credibilidad, luchar contra la corrupción, fortalecer la confianza pública, llevar a cabo una política eficiente de generación de ingresos, y asegurar un mejor uso de los fondos públicos en interés de los ciudadanos.
- Promover EFS fuertes, independientes e interdisciplinarias que, en calidad de modelos de rol, puedan ejercer un liderazgo y contribuir al desarrollo y aprobación de normas y directrices técnicas que sean apropiadas y eficaces para la auditoría del sector público.
- Mejorar las capacidades y las competencias técnicas de las EFS a través de la formación, la utilización de herramientas electrónicas y técnicas, y diferentes medidas de desarrollo adaptadas a las necesidades de cada EFS.
- De conformidad con el lema de la INTOSAI (“La experiencia mutua beneficia a todos”) y a través de la utilización de los nuevos medios de comunicación, estimular a los miembros a cooperar, participar y desarrollarse de forma continuada, intercambiando conocimientos y competencias, mediante la evaluación comparativa, los estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y pertinencia para todos los miembros de la INTOSAI.
- Alentar a las EFS para que, dentro del ámbito de sus mandatos y atribuciones, actúen cada vez más como asesoras del poder ejecutivo y del poder legislativo, además de llevar a cabo el trabajo de fiscalización tradicional de conformidad con sus mandatos legales.
- Desarrollar aún más la estructura y la organización de la INTOSAI para responder a las necesidades emergentes y conservar la excelencia de la INTOSAI como organización internacional modelo.



# Órganos de la INTOSAI

## Grupos de trabajo regionales

A comienzos de 2004, la INTOSAI tenía estos siete grupos de trabajo regionales:

- AFROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África), fundada en 1976. Secretaría General: EFS de Togo.
- ARABOSAI (Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), fundada en 1976. Secretaría General: EFS de Túnez.
- ASOSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia), fundada en 1978. Secretaría General: EFS de India.
- CAROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe), fundada en 1988. Secretaría General: EFS de Trinidad y Tabago.
- EUROSAI (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa), fundada en 1989. Secretaría General: EFS de España.
- OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), fundada en 1962 como ILACIF, que en 1990 cambió su denominación por la de OLACEFS. Secretaría General: EFS de Panamá.
- SPASAI (Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur), fundada en 1986. Secretaría General: EFS de Nueva Zelanda.

## Comités, grupos de trabajo y task forces de la INTOSAI

A comienzos de 2004 la INTOSAI tiene los siguientes comités, grupos de trabajo y task forces:

- Comité de Normas de Auditoría, presidido por la EFS de Suecia.
  - Sub-comité sobre Independencia de las EFS, presidido por la EFS de Canadá.
- Comité de Normas de Contabilidad, presidido por la EFS de los Estados Unidos de América.
- Comité de Auditoría TI, presidido por la EFS de India.
- Comité de Normas de Control Interno, presidido por la EFS de Bélgica.
- Comité de Deuda Pública, presidido por la EFS de México.
- Grupo de Trabajo sobre Auditoría del Medio Ambiente, presidido por la EFS de Canadá.
- Grupo de Trabajo sobre Privatización, presidido por la EFS del Reino Unido.
- Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas, presidido por la EFS de Francia.
- Grupo de Trabajo sobre la Auditoría de Instituciones Internacionales, presidido por la EFS de Noruega.
- Task Force para la Lucha contra el Blanqueo Internacional de Dinero, presidida por la EFS de Perú.
- Task Force sobre Planificación Estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI, presidida por la EFS de los Estados Unidos de América.



# La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental

*Miembros del Consejo Editorial de la Revista (de izquierda a derecha): Sr. Elmer Staats, Comptroller General de los Estados Unidos de América; Dr. Manuel Vicente Ledezma, Contralor General de Venezuela; y Sr. A. Maxwell Henderson, Auditor General de Canadá y Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI.*

La *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental* es el órgano oficial de la INTOSAI y el principal vehículo de comunicación entre sus miembros. Publicada con carácter trimestral en las cinco lenguas oficiales de la INTOSAI (alemán, árabe, español, francés e inglés), su meta principal es servir como foro donde se compartan informaciones y experiencias sobre cuestiones a las que se enfrentan los miembros de la INTOSAI. La *Revista* encarna los principios básicos de la INTOSAI brindando una voz igualitaria a todos los miembros y esforzándose por garantizar la representación de todos los grupos regionales y lingüísticos de la organización.

A lo largo de los años el contenido de la *Revista* ha evolucionado con objeto de reflejar y apoyar los cambios de la INTOSAI en su conjunto. Actualmente se publican en ella las noticias procedentes de los países miembros, los acontecimientos de la INTOSAI y las actividades profesionales de los miembros y las organizaciones regionales de las EFS, perfiles de fiscalización en profundidad con descripciones detalladas de las entidades miembros, y reglas prácticas sobre la fiscalización del sector público, por ejemplo estudios de casos, ideas sobre nuevas metodologías de fiscalización, y lecciones aprendidas por las EFS. Muchos de sus editoriales y artículos técnicos los escriben los Auditores Generales de las EFS miembros, otros han sido escritos por dirigentes de organismos internacionales como por ejemplo las Naciones Unidas y el Banco Mundial, demostrando la forma en que la *Revista* ayuda a fomentar asociaciones en todo el mundo y apoya las metas expresadas en el lema de la INTOSAI: "La experiencia mutua beneficia a todos".

La *Revista* se ha publicado desde 1971 cuando, sobre la base de un acuerdo del Comité Directivo, se publicó y presentó en el VII INCOSAI de Montreal (Canadá) un número piloto, una edición única en español, francés e inglés. En 1972 el Comité Directivo decidió publicar trimestralmente la *Revista* en esas mismas tres lenguas, a partir de 1974. Las oficinas editoriales y de producción estuvieron alojadas en la Oficina del Auditor General de Canadá hasta 1979, momento en que la *Revista* se trasladó a la Government Accountability Office (GAO) de EE.UU., que la ha publicado desde entonces. El Consejo Editorial de la *Revista* está formado por los

responsables de las EFS de Austria, Canadá, Estados Unidos, Túnez y Venezuela. En 1983 se añadieron las ediciones en alemán y en árabe.

Los editores han realizado encuestas periódicas entre los lectores de la *Revista* para tomar el "pulso" a la satisfacción de los lectores, e introducir nuevos rasgos y métodos de distribución. Originariamente la *Revista* se enviaba a todos los directores de las EFS con carácter gratuito, y a otros interesados, por suscripción. Desde 2002 se han eliminado las suscripciones y los ejemplares se distribuyen sin coste alguno. Como en muchas otras publicaciones, la divulgación electrónica se ha vuelto cada vez más importante. A partir de 1999 los números de la *Revista* están disponibles en cuatro de las lenguas oficiales de la INTOSAI (alemán, español, francés e inglés) en el sitio web de la INTOSAI, con lo que la publicación llega a una audiencia más amplia.

La *Revista* se financia mediante un porcentaje de las cuotas anuales que las EFS miembros abonan a la INTOSAI. Sin embargo, las contribuciones no dinerarias de muchas EFS han sufragado muchos de sus costes: las traducciones a otras lenguas han sido efectuadas gratuitamente por las EFS de Austria (alemán), Canadá (francés), Túnez (árabe) y Venezuela (español). Además, la GAO de EE.UU. ha prestado desde 1979 servicios administrativos, editoriales y de producción sin coste alguno para la organización. La introducción de la autoedición y la divulgación electrónica de la *Revista* han permitido reducir costes.

Con referencia al futuro la *Revista* está preparada para apoyar el plan estratégico de la INTOSAI y desempeñar un papel en su ejecución, sobre todo en el área de compartir conocimientos. Dado el permanente apoyo y participación de las EFS miembros, continuará su éxito como la principal revista internacional de auditoría gubernamental.



La Revista se publica en las cinco lenguas oficiales de la INTOSAI: inglés, español, francés, alemán y árabe.



*Taller de responsables de formación de la SPASAI/la IDI en 1990, en Nueva Zelanda.*

# La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

Desde finales de los años 70 siempre se había debatido en la INTOSAI la posibilidad de disponer de una entidad internacional que promoviese la formación de auditores para las EFS. La idea aspiraba a centralizar funciones tales como la formación de instructores y el desarrollo de un programa de estudios, al mismo tiempo que se ponía de relieve el papel de los grupos regionales de la INTOSAI en la realización efectiva de los cursos. En 1985 el Comité Directivo de la INTOSAI encargó a una comisión la creación de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI con el propósito de proporcionar a todos los países en desarrollo un punto central al cual dirigirse en busca de información y asesoramiento acerca de los programas existentes sobre formación en contabilidad y en auditoría. La atención se centraría de un modo especial en los programas y actividades, y sobre todo, en la formación sobre los "elementos básicos" de la contabilidad y la auditoría. Poco después se decidió satisfacer la necesidad de ofrecer formación a través de una estructura regional, en lugar de que el personal de la EFS viajase reiteradamente a una localización central de la IDI para asistir a cursos. La IDI sería una especie de "cámara de compensación" para la recogida y divulgación de información, el desarrollo de materiales y la formación de instructores y jefes de formación.



*Reunión de la comisión de la IDI celebrada en el INCOSAI de 1986 en Sydney, donde se aprobó la propuesta de crear la IDI: (de izquierda a derecha) Sr. Charles Bowsher, EE.UU.; Sr. Kenneth Dye, Canadá; y Sr. Yvan Gaudette, Canadá.*

## La creación de la IDI en 1986

El trabajo de la comisión sobre la IDI culminó en el Congreso de la INTOSAI en Sydney (Australia) en 1986, con la aprobación de la propuesta de crear la IDI. Esa propuesta solicitaba la creación oficial de la IDI "para fomentar el avance de la contabilidad y la auditoría públicas, sobre todo en las naciones en desarrollo, a través del intercambio de informaciones y la formación destinados a profesionales de la auditoría y formadores de las EFS."

La Secretaría de la IDI se estableció en la Oficina del Auditor General canadiense, y se nombró un Consejo de Administración encabezado por el Auditor General de Canadá y el Comptroller General de Estados Unidos. La IDI proyectó comenzar sus actividades lo antes posible, mediante la realización en 1987 de los primeros programas de formación en las regiones de la INTOSAI. Se distribuyó un proyecto de Directorio Internacional de Información sobre Formación en Fiscalización, y se constituyó una pequeña Secretaría de la IDI. Se decidió que ésta tendría un grupo asesor compuesto por representantes de las regiones de la

INTOSAI y de otras EFS. Desde el inicio la IDI iba a trabajar en estrecha colaboración con las EFS individuales y con las regiones de la INTOSAI para determinar las necesidades de formación desde el punto de vista regional o sub-regional. Se buscaría en los organismos nacionales de ayuda y en los organismos internacionales de ayuda al desarrollo la necesaria financiación para las actividades de la IDI.

### **Primer período: 1986-1995**

La historia de la IDI puede dividirse en tres períodos. Desde 1986 hasta 1995 los programas consistieron en cursos de formación típicamente técnicos, adaptados a las necesidades concretas de las EFS en diferentes regiones. Se ponía el acento en la mejora de las competencias de los profesionales de la auditoría, a través de cursos sobre planificación y supervisión de auditorías, fiscalización informática y pruebas de auditoría, y proporcionando nuevas competencias a los directores de formación y de personal a través de talleres para responsables de formación y seminarios sobre gestión de recursos humanos.



*Participantes e instructores en el curso de la AFROSAI/IDI de 1988, en Kenya*

### **Segundo período: 1996–2000**

Después de 10 años llegó el momento de un cambio en la forma de actuar de la IDI. Una revisión de los programas y actividades de la IDI en todo el ámbito de la INTOSAI, a principios de los años 90, indicó la necesidad de conceder un mayor énfasis al desarrollo de infraestructuras regionales de formación, para garantizar la sostenibilidad y la viabilidad a largo plazo de los resultados logrados en los niveles regionales y locales. Por consiguiente, la IDI creó –y lanzó en 1996- el Programa a Largo Plazo de Formación Regional (LTRTP), centrado primordialmente en desarrollar recursos humanos e institucionales en el ámbito regional, beneficiando también a los niveles locales. El objetivo clave de este programa a largo plazo

consistía en ayudar a los grupos regionales y a las EFS miembros a mejorar sus capacidades formativas y a ensanchar el campo de sus actividades de formación y de intercambio de informaciones, mediante la creación de una infraestructura de formación que garantizase la sostenibilidad y la viabilidad de los programas regionales de formación. Los elementos decisivos del LTRTP serían establecer nuevos comités regionales de formación, crear planes regionales de formación operativa, elaborar directrices regionales de formación, y constituir en cada región un equipo de titulados especialistas en formación que pudiese evaluar las necesidades de formación y satisfacerlas mediante la organización de las pertinentes actividades locales y regionales de formación.

*El plan de formación regional a largo plazo de la ARABOSAI comenzó a tomar forma en el Taller de Planificación Estratégica de la ARABOSAI celebrado en El Cairo en 1997.*



El LTRTP se proponía fomentar la constitución de grupos y subgrupos regionales que pudiesen asumir gradualmente cada vez más responsabilidades en su propia adquisición de capacidades, desde determinar las necesidades de formación hasta diseñar, desarrollar, administrar, evaluar y financiar los programas de formación de su región. De un modo paulatino la Secretaría de la IDI comenzaría a desempeñar un papel

menos directo en la formación regional. En cambio, su función consistiría en aportar coordinación y apoyo, facilitar el intercambio de metodologías y tecnologías, ayudar a identificar recursos humanos, materiales y económicos, y brindar orientación y asesoramiento.

### **Traslado de la IDI a Noruega**

El XVI Congreso de la INTOSAI en 1998 aprobó la propuesta de trasladar la secretaría de la IDI desde la EFS de Canadá a la EFS de Noruega a principios de 2001. Se creyó que, después de 15 años, un cambio de liderazgo y de lugar sería beneficioso para la IDI, y proporcionaría incentivos adicionales para el surgimiento de nuevas ideas y nuevos propósitos. Por consiguiente, se preparó el traslado, y la nueva Secretaría de la IDI en Noruega se fue familiarizando paulatinamente con las tareas antes de asumir sus funciones en 2001.

Entre los elementos del traslado de las actividades de la IDI desde Canadá hasta Noruega se encontraban los procedimientos de disolución de la entidad en Canadá y su refundación de conformidad con la legislación noruega. En su nuevo país la IDI continuó teniendo un Consejo de Administración, formado por los Auditores Generales de Canadá, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido, para supervisar la gestión y la administración generales. La IDI también conservó la estructura del Comité Asesor, y continuó elaborando un informe anual para el Comité Directivo y un informe trienal para el Congreso de la INTOSAI.

### **Tercer período: 2001–2006**

A finales de 2000 el LTRTP ya se había llevado a cabo en la mayoría de las regiones de la INTOSAI (AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, OLACEFS y SPASAI). Se habían constituido los comités regionales de formación, se estaban ejecutando planes regionales de formación, y cada región –y las EFS de sus países- disponía de un equipo de aproximadamente 25 especialistas en formación. La Secretaría de la IDI podía dedicar una mayor atención al nuevo papel que se proponía desempeñar después de la realización del LTRTP.

En 1999 y 2000 se llevó a cabo una encuesta entre las EFS de las naciones en desarrollo, y la información recogida se utilizó para elaborar el plan estratégico 2001-2006 de la IDI. Este plan aspiraba a conservar y desarrollar aún más la infraestructura regional de formación, a extender los programas a nuevas áreas (por ejemplo una cooperación más sistemática con los comités permanentes y los grupos de trabajo de la INTOSAI), y a analizar la enseñanza a distancia como nuevo instrumento de formación para las EFS.



*Pequeño grupo de discusión en el Simposio de Especialistas en Formación de la IDI, celebrado en 2001, al que asistieron 158 especialistas de 82 países.*

Después de que el Consejo de la IDI y el Congreso de la INTOSAI aprobasen el plan, la Secretaría de la IDI comenzó a ejecutarlo en 2001. El LTRTP se llevó a cabo en las dos regiones restantes (CAROSAI y EUROSAI); en total, más de 200 especialistas en formación han culminado el programa. Los Gobiernos de Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, así como el Banco Mundial, han facilitado apoyo financiero. La IDI, las regiones de la INTOSAI y diversos comités permanentes y grupos de trabajo de la INTOSAI han trabajado en estrecho contacto para crear y administrar los programas y actividades. Otro factor clave para el éxito de la IDI ha sido el apoyo activo y las valiosas aportaciones no dinerarias que se han recibido en todas las etapas por parte de los miembros de la INTOSAI. La IDI se basa en el apoyo financiero de los organismos nacionales e internacionales de cooperación para el

desarrollo, y en las contribuciones de numerosas EFS, cuyo apoyo merece un profundo aprecio.

Cuando la INTOSAI celebra su L aniversario, la IDI ha crecido hasta convertirse en un miembro maduro de la familia de la INTOSAI que contribuye activamente al desarrollo de las EFS. Aunque su Secretaría tenga un personal reducido, la IDI puede obtener grandes resultados trabajando en el ámbito regional y estimulando y alentando las iniciativas regionales y locales de adquisición de capacidades. Como la formación y las otras necesidades de adquisición de capacidades cambian a lo largo del tiempo, la IDI siempre se propone conservar una flexibilidad que le permita responder a las nuevas necesidades emergentes.

# Congresos de la INTOSAI





# I INCOSAI

## La Habana, noviembre de 1953

### *Anfitrión: Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba*

Construir en cinco décadas una organización internacional capaz de agrupar a más de 180 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de todo el mundo constituye sin lugar a dudas un hecho histórico significativo en el umbral del siglo XXI, habida cuenta de la vertiginosa evolución tecnológica, los decisivos cambios económicos, políticos, sociales y ecológicos unidos a un proceso de globalización acelerada en los últimos 50 años.



*Miembros de las EFS de Francia y Cuba asistentes al primer INCOSAI de La Habana.*

En este complejo escenario, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), después de celebrar el primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI), en noviembre de 1953, en La Habana (Cuba), ha tenido que hacer frente a numerosos desafíos. La capacidad de la INTOSAI para asumir el compromiso de promover la activa participación de las EFS en el control de los recursos públicos, la probidad de los funcionarios y la ayuda al mejoramiento de nuestras sociedades en términos de rentabilidad, utilidad y eficiencia de las acciones de los

gobiernos, demuestran la admirable capacidad de la INTOSAI.

En su carácter de organismo internacional reconocido dentro de la fiscalización del sector público, la INTOSAI ha propiciado el intercambio de información y experiencias entre sus miembros, lo cual beneficia el cumplimiento de la legalidad y regularidad de las operaciones, la fiabilidad de los registros contables, la rendición de cuentas y la transparencia. Al ampliar el espectro del ámbito de actuación a otras actividades como la lucha contra la corrupción o la auditoría ecológica, se ha generado un nuevo valor agregado en la razón de ser de las EFS.

El Ministerio de Auditoría y Control de la República de Cuba, en su carácter de EFS, valora notablemente el honor de nuestro país como sede del primer INCOSAI.

Como miembro de la INTOSAI primero, y de su organismo regional, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) después, el Ministerio participa activamente en los congresos, eventos de capacitación, reuniones de trabajo y asambleas generales, lo cual ha permitido perfeccionar las bases organizativas y jurídicas de las actividades de fiscalización; ha promovido la firma de diversos acuerdos de cooperación con los países miembros, y ha permitido un intercambio de experiencias e información mediante la

celebración de seminarios internacionales sobre temas como por ejemplo la auditoría del rendimiento.

El Ministerio ha participado en actividades de formación patrocinadas por la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), que le han permitido el aprendizaje de herramientas modernas de fiscalización. Por consiguiente, se han formado expertos que pueden multiplicar estos conocimientos, transmitiendo sus experiencias a cada país.

Sin lugar a dudas, la mayor repercusión en el concierto internacional fue, en noviembre de 2003, la celebración en Cuba de la XIII Asamblea General de la OLACEFS. Esta reunión fortaleció la cooperación y el intercambio de ideas sobre el control y la fiscalización de los recursos públicos.

Finalmente, es pertinente subrayar que, sobre la base de los compromisos y el consenso, se hará viable la integración de los países respetando su diversidad y soberanía, reafirmando al mismo tiempo los principios de equidad, respeto y solidaridad. Como consecuencia, la cooperación en la transferencia de conocimientos, el desarrollo de investigaciones conjuntas y la aplicación de las tecnologías de la información, de conformidad con la permanente voluntad de la INTOSAI, brindarán oportunidades para el progreso de las EFS.

# II INCOSAI

## Bruselas, septiembre de 1956

### *Anfitrión: Cour des Comptes de Belgique*

El Tribunal de Cuentas de Bélgica, con el patrocinio del gobierno belga, acogió el II INCOSAI en Bruselas, del 24 al 29 de septiembre de 1956. Las EFS de 40 Estados y 6 organizaciones internacionales estuvieron representadas en este Congreso, cuyas actividades trataron los cuatro temas siguientes:

- medios de una garantía institucional de la independencia de las instancias superiores del control de la gestión financiera;
- medios para garantizar el control financiero de las instituciones internacionales y supranacionales;
- medios para garantizar el control financiero de las industrias nacionalizadas y de los organismos que reciben asistencia financiera del Gobierno; y
- creación de un control preventivo de los gastos públicos; fines y realización.

Con respecto al primer tema, la autonomía del Tribunal de Cuentas de Bélgica ha estado garantizada desde que el país proclamó su independencia, tanto por la Constitución como por el poder legislativo (ley orgánica del 29 de octubre de 1846).

Esta autonomía, que es tanto orgánica como funcional, constituye una característica esencial de la institución hasta el día de hoy, a pesar de las numerosas reformas institucionales que han transformado a Bélgica en un Estado federal. El Tribunal de Cuentas es la entidad nacional externa e independiente para la fiscalización de las finanzas públicas de la comunidad federal y de los gobiernos regionales y provinciales.

Los medios destinados a la auditoría de las organizaciones internacionales, en tanto que tales, no influyen para nada en la actividad del Tribunal de Cuentas de Bélgica. Sin embargo, cuando el Tribunal ha sido el auditor externo de determinadas organizaciones internacionales, ha actuado de

conformidad con las recomendaciones de la INTOSAI por lo que respecta a las garantías de independencia, competencia y eficacia que se requieren para fiscalizar a dichas organizaciones.



*Delegados al II INCOSAI de Bruselas.*

Refiriéndonos al tercer tema, desde el primer momento el poder legislativo belga ha afrontado la necesidad de fiscalizar las empresas y los organismos en los que el Gobierno posee una participación financiera. Los cambios efectuados en esta legislación durante el pasado decenio para hacer frente a la evolución de la sociedad en lo que tiene que ver con las empresas públicas y las entidades de la Seguridad Social han permitido que se proteja el privilegio fiscalizador del Tribunal. Además, la reciente autoridad conferida al Tribunal para que fiscalice el correcto uso de los fondos públicos hace posible satisfacer diversos objetivos puestos de relieve con ocasión del II INCOSAI.

Por último, con respecto al cuarto tema, la legislación belga estipula diversas modalidades que establecen un control preventivo para garantizar la correcta ejecución del presupuesto. De conformidad con el acuerdo aprobado durante el II INCOSAI –que considera la fiscalización de compromisos como la modalidad más eficaz para un control preventivo- es preciso señalar que tanto la inspección financiera como los auditores del compromiso, que disfrutan de una completa independencia, llevan a cabo la fiscalización de los compromisos.



*Sesión plenaria del II INCOSAI.*

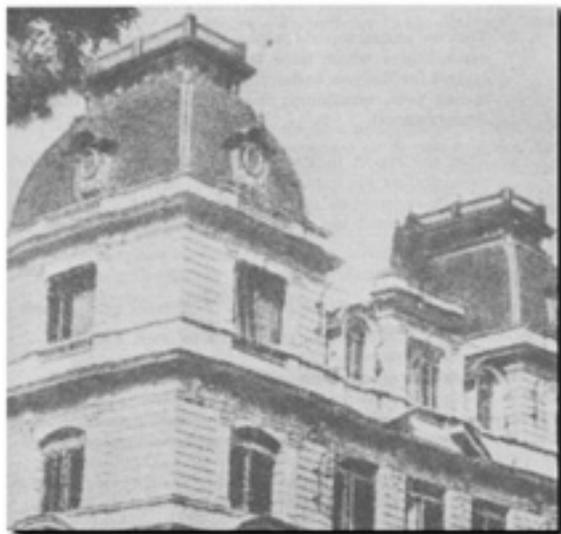


## III INCOSAI

### Río de Janeiro, BRASIL

#### *Anfitrión: Tribunal de Cuentas de Brasil*

El Tribunal de Cuentas de Brasil (TCU) acogió, del 3 al 10 de mayo de 1959, el III Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (III INCOSAI). Los temas discutidos en aquella ocasión repercutieron en la estructura, en los procedimientos y en la misión del TCU. Fueron debatidas las atribuciones de la EFS en lo que concierne a los ingresos, los métodos de presentación presupuestaria y contable que permitan establecer con exactitud el costo y los ingresos de los servicios públicos, y la fiscalización jurídica y financiera superior en la ejecución de los planes de desarrollo económico y social.



*Anterior Tribunal de Cuentas de Brasil, sede del III INCOSAI.*

El Congreso recomendó que las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían ejercer, dentro de sus atribuciones, la más amplia fiscalización de los ingresos de la Administración. La Constitución Federal de 1998 confirió al Tribunal de Cuentas de Brasil la atribución de fiscalizar el organismo tributario. La 5ª Secretaría de Control Externo del TCU es actualmente la unidad técnica responsable por esa fiscalización.

Otra sugerencia señalaba que las EFS no debían pronunciarse solamente respecto de la legalidad, sino también emitir opinión sobre el desempeño de la planificación. El Tribunal de Cuentas de Brasil, durante el período siguiente a la Constitución de 1988, también pasó a evaluar el desempeño de los servicios públicos. Para eso, posee secretarías especializadas en

Fiscalización y Evaluación de Programas de Gobierno, Macro-evaluación Gubernamental, Fiscalización de la Privatización y Fiscalización de las Obras y el Patrimonio de la Unión [Brasil].

El III INCOSAI recomendó también que el presupuesto funcional pasase a inspirar la fiscalización de los gastos públicos. Desde 1967 Brasil dejó de utilizar el presupuesto tradicional y pasó a usar métodos que otorgaban prioridad a la evaluación de los resultados, aunque de manera incipiente. La adopción de un presupuesto funcional, es decir, un presupuesto elaborado en función de los objetivos a alcanzar y no sólo de los medios de actuación, permitió que la nomenclatura presupuestaria brasileña fuese revisada con vistas a reagrupar las partidas según la naturaleza de las actividades. El presupuesto ha evolucionado actualmente de conformidad con un concepto de presupuesto programa, donde el presupuesto es un conjunto de acciones vinculadas a un proceso de planificación pública con objetivos y metas a alcanzar en un plazo determinado.



Otro punto de importancia es la modernización tecnológica. Del III INCOSAI surgió la recomendación según la cual las EFS deberían invertir en servicios informatizados de contabilidad y de estadística, a fin de desempeñar sus atribuciones con más eficiencia. El TCU, a lo largo de su existencia, siempre ha procurado utilizar nuevas tecnologías útiles para la actividad de control. En los últimos años la amplia adopción de tecnologías de la información ha permitido una mayor transparencia, eficiencia y eficacia en las actividades de control externo. El sitio del TCU en Internet ofrece informaciones sobre cuentas públicas, auditorías realizadas y en curso, informes de gestión, emisión de certificados, entre otras. El Tribunal también utiliza sistemas electrónicos de datos que son importantes herramientas de trabajo. Entre éstos hay que destacar el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal, la red del Servicio Federal de Proceso de Datos, y el Centro de Proceso de Datos del Senado Federal. La orientación emprendida como consecuencia del III Congreso confirmó la opción por la modernización, además de incentivar la búsqueda de nuevas herramientas y métodos.

Las discusiones y recomendaciones del III INCOSAI fueron un incentivo adicional a la modernización de la actividad de control en Brasil y a la evolución de la administración financiera y presupuestaria. Las ideas debatidas fomentaron la creación de nuevos mecanismos de control capaces de medir no solamente la legalidad del gasto público, sino también su eficiencia, eficacia, efectividad y economía. Como hemos visto, las orientaciones del III INCOSAI tuvieron efectos que no solamente se limitaron a aquel momento histórico, sino que también provocaron cambios a largo plazo en la forma de llevar a cabo las tareas de fiscalización en Brasil.



# IV INCOSAI

**Viena, mayo de 1962**

*Anfitrión: Rechnungshof de Austria*



*Sede del IV INCOSAI en Viena.*

La INTOSAI celebró el IV Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) en Viena (Austria), del 18 al 26 de mayo de 1962. El Tribunal de Cuentas austríaco, bajo la dirección de su entonces Presidente, el Dr. Hans Frenzel, fue el anfitrión de este encuentro, que reunió más de 60 delegaciones procedentes de las EFS y de

organizaciones internacionales (unos 140 participantes y observadores en total).

El IV INCOSAI trató los siguientes temas:

- fiscalización de autoridades nacionales y de otras instituciones en el extranjero (tema 1),
- fiscalización de las instituciones subvencionadas con fondos públicos (tema 2),
- fiscalización de las empresas económicas de derecho privado con participación financiera del Estado (empresas nacionalizadas, tema 3), y
- medida para lograr una aplicación más eficaz de las sugerencias de las EFS (tema 4).

## **El influjo del IV INCOSAI sobre el Tribunal de Cuentas austríaco**

El mandato de auditoría del Tribunal de Cuentas austríaco ha sido establecido ampliamente en la legislación, y en la mayoría de los casos, también en el derecho constitucional, a lo largo de varios decenios. El Tribunal de Cuentas austríaco está facultado para fiscalizar la economía, la eficiencia y la eficacia; la legalidad y la regularidad; y la corrección de la contabilidad de las actividades económicas del Gobierno y las unidades administrativas e instituciones de la República de Austria, en diversos niveles: Administración central (federal), regional (nueve provincias) local (poblaciones con un mínimo de 20.000 habitantes, asociaciones de autoridades locales). Además, en cumplimiento de las normas de auditoría que se han definido, el Tribunal de Cuentas austríaco fiscaliza las actividades financieras de (1) las empresas en las que el Gobierno posee una participación mínima del 50 por ciento, y

(2) las entidades jurídicas (aunque no pertenezcan al área de la Administración pública) que reciben financiación de la Administración federal, las provincias o las autoridades locales (receptoras de subvenciones públicas) para sus actividades financieras. El Tribunal de Cuentas austríaco está obligado a informar, como mínimo una vez al año, sobre los resultados de sus auditorías a los Parlamentos respectivos (el Consejo Nacional en el ámbito federal, las dietas provinciales en el ámbito regional, y los consejos municipales en el nivel local). Después de ser presentados ante estos órganos de representación, los informes tienen que hacerse públicos.

Refiriéndonos a las recomendaciones del IV INCOSAI sobre el tema 1 -de conformidad con las cuales las EFS están facultadas para fiscalizar las actividades financieras de los órganos nacionales que llevan a cabo sus actividades en el extranjero, del mismo modo que si éstas se realizasen en el interior del país- las autoridades que representan a Austria en el extranjero (p. ej. las embajadas) caen dentro de la jurisdicción fiscalizadora ilimitada del Tribunal de Cuentas austríaco. En años anteriores el Tribunal de Cuentas austríaco ha llevado a cabo en el extranjero diversas auditorías de esta clase.

Con respecto a las recomendaciones relacionadas con el tema 2 (p. ej., definición del término "subvención" y reglamentación jurídica de las condiciones y los procedimientos de concesión de subvenciones), la legislación de Austria proporciona el marco requerido para facultar al Tribunal de Cuentas austríaco para que fiscalice eficazmente a los receptores de fondos públicos (subvenciones) para determinar si los fondos se han utilizado y asignado en la forma apropiada, y evaluar la economía, la eficiencia y la eficacia de las actividades financieras.

Con respecto al tema 3, las reglamentaciones jurídicas relacionadas con la auditoría de empresas en las que la República de Austria posea una participación financiera eran aplicables al Tribunal de Cuentas austríaco con anterioridad al IV INCOSAI (y continúan siéndolo). Estas reglamentaciones corresponden en gran medida a las recomendaciones emitidas por el IV INCOSAI (p. ej. el funcionamiento de las EFS independientes además del control del Gobierno y de los contables del sector privado, sin limitar la fiscalización de las EFS a la regularidad contable, y la protección de los secretos empresariales de las entidades que se fiscalizan).

Como órgano supremo de la auditoría gubernamental, el Tribunal de Cuentas austríaco fiscaliza en su integridad las operaciones financieras de las empresas nacionalizadas, en cumplimiento de las normas de auditoría previamente mencionadas, que van mucho más allá que las de los contables del sector privado.

Además, el mandato de auditoría del Tribunal de Cuentas austríaco referente a dichas empresas puede no estar basado únicamente en la participación financiera gubernamental (es decir, que represente una participación mínima del 50 por ciento en el capital nominal, el capital social o el capital accionario). De conformidad con



otra recomendación emitida por el Congreso, el mandato también se basa en el hecho de que el Gobierno ejerce su control sobre dichas empresas a través de otras medidas financieras, económicas u organizativas (p. ej. participación del Gobierno en la designación de directivos de la empresa).

En la realización de las auditorías y la publicación de sus resultados, el Tribunal de Cuentas austríaco está obligado por la legislación a proteger los secretos empresariales y comerciales de las empresas que se fiscalizan.

La ejecución de las recomendaciones referentes al tema 4 (información especial fuera del marco del informe anual, y amplia divulgación de los informes) ha tenido cabida por el hecho de que el Tribunal de Cuentas austríaco está facultado para informar en cualquier momento al Consejo Nacional y a las dietas provinciales sobre observaciones individuales, además de los preceptivos informes anuales. El Tribunal de Cuentas austríaco utiliza periódicamente la opción de publicar informes a lo largo del año, con el propósito específico de aportar a los Parlamentos respectivos y al público en general una información tan actualizada como sea posible.

En este contexto es preciso mencionar también la denominada "lista de empresas pendientes" que se utiliza en auditoría gubernamental. Esta lista se presenta al Parlamento en los niveles federal y regional, en el ámbito de las actividades de información del Tribunal de Cuentas austríaco, junto con el informe respectivo, en el sitio web del Tribunal (<http://www.rechnungshof.gv.at>) bajo el título de "Servicios – Informes, Federación, Estados Federales" (Bund, Bundesländer). En ella se enumeran las recomendaciones emitidas por el Tribunal de Cuentas austríaco a lo largo de auditorías anteriores, e indica su estado de ejecución (sugerencias aún no ejecutadas o que se están ejecutando en la actualidad, recomendaciones ya ejecutadas). Esta lista pone a disposición de quienes toman decisiones en el ámbito parlamentario información actualizada y pertinente para esa toma de decisiones, y al mismo tiempo, aporta a los ciudadanos austríacos y a los medios de comunicación una información decisiva sobre la auditoría gubernamental externa en Austria.

Finalmente, hay que mencionar que en el IV INCOSAI los miembros de la INTOSAI hicieron el honor al Tribunal de Cuentas austríaco y a su excelente acogida del Congreso de solicitar que el Tribunal se hiciese cargo de la Secretaría General de la INTOSAI. Hasta el momento presente el Tribunal de Cuentas austríaco ha puesto en práctica esta solicitud basándose en gran medida en sus propios recursos y llevando a cabo actividades de conformidad con las directrices de la INTOSAI: la igualdad de sus miembros y su participación voluntaria en la INTOSAI.

Al cumplir este mandato, el Tribunal de Cuentas austríaco siempre se ha preocupado de poner su amplia experiencia fiscalizadora al servicio de todos los miembros de la INTOSAI a través de una activa participación en varios de los comités y grupos de trabajo de la INTOSAI.



# V INCOSAI

## Jerusalén, junio de 1965

### *Anfitriona: State Comptroller's Office de Israel*

Israel fue el anfitrión del V INCOSAI en junio de 1965. Fue un acontecimiento significativo tanto desde el punto de vista de la Oficina del Controlador del Estado como de los ciudadanos en general. El Congreso fue objeto de cobertura periodística por los medios de comunicación locales e internacionales, y suscitó gran interés público.



*La entonces Ministra de Asuntos Exteriores de Israel, Golda Meir, se dirige a los asistentes al V INCOSAI de Jerusalén.*

La Knesset (Parlamento de Israel) otorgó un reconocimiento especial al Congreso, y mencionó la acogida del Congreso en Jerusalén como un logro importante que contribuyó al prestigio del país. En aquella época el Estado de Israel era todavía un país muy joven, y de hecho, fue el primero de los países creados después de la II Guerra Mundial que tuvo el honor de acoger un INCOSAI.

La organización del Congreso por parte de un país de nueva creación, durante el proceso de configuración del gobierno y las normas administrativas, y de constitución de sus instituciones, resultó especialmente significativa. Siempre es importante incrementar la conciencia de las instituciones gubernamentales y de los ciudadanos con respecto al carácter esencial de la auditoría de la Administración pública como fundamento para el establecimiento de una administración pública saludable y con las normas adecuadas de comportamiento público. Fue especialmente destacado el hacerlo en un país que estaba pasando por el proceso antes mencionado. Por consiguiente, la INTOSAI debe tomar cuidadosamente en consideración este aspecto al decidir el lugar de sus Congresos. La celebración del Congreso en Israel en 1965 fortaleció el estatus de la Oficina del Controlador del Estado dentro del país, y aumentó su autoconfianza como entidad de fiscalización en desarrollo. Podría tener las mismas consecuencias en otros países que pasen por una situación semejante.

Las especiales circunstancias en las que se celebró el Congreso de 1965 brindó a Israel la oportunidad de reforzar sus lazos con países en desarrollo con los que ya estaba cooperando. Poco después del Congreso se llevó a cabo en Israel un seminario internacional sobre auditoría gubernamental, especialmente diseñado por representantes de nuevas entidades de fiscalización. Este primer seminario de su clase permitió que los participantes examinasen las necesidades especiales de las entidades de fiscalización de nueva creación, y tomaran en consideración modos específicos de satisfacerlas.

Si bien cada institución de auditoría actúa de conformidad con las circunstancias y leyes de su país, y se adapta a las tradiciones y la cultura política de éste, la



organización y acogida de un congreso internacional refuerza la conciencia de que formamos parte del mosaico más amplio de entidades fiscalizadoras superiores y, a pesar de nuestras diferencias, tenemos mucho en común. Estas diferencias y semejanzas crean un proceso dialéctico que puede generar nuevas fuerzas y una visión más amplia de la realidad, de lo cual todos podemos extraer beneficios.

Como anfitriona del Congreso, la Oficina del Controlador del Estado intervino en el proceso del material y las ponencias de los participantes. Esto nos permitió examinar los distintos métodos y enfoques de la fiscalización pública de un modo intensivo y especializado, aumentando nuestra conciencia acerca de las diferentes posibilidades y estimulando una investigación y desarrollo adicional. Además, la participación del Dr. Itzhak Ernst Nebenzahl, Controlador del Estado de Israel, en actividades internacionales como Presidente del Congreso y Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI fortaleció y profundizó la cooperación internacional y bilateral de la Oficina con otras entidades de fiscalización estatal.

El Congreso brindó al Controlador del Estado una oportunidad única para exponer su concepto de la auditoría gubernamental ante los dirigentes del Estado de Israel que asistieron al Congreso, y a vincular este concepto con la cultura y la tradición de Israel. En las palabras que pronunció en la sesión inaugural del Congreso el Dr. Nebenzahl expuso las diversas funciones de la auditoría de la Administración pública, y afirmó: "La fiscalización superior debe unirse a los esfuerzos incansables que se requieren para garantizar que la Administración pública actúa con justicia y equidad; con justicia ante el individuo, y con equidad hacia la comunidad. La justicia y la equidad son quizás los valores supremos de la sociedad humana." Estas palabras expresan la perspectiva propia de la auditoría pública en Israel hasta el día de hoy.



# VI INCOSAI

**Tokio, mayo de 1968**

*Anfitrión: Board of Audit de Japón*

El VI INCOSAI se celebró en Tokio del 22 al 30 de mayo de 1968, con la asistencia de más de 70 EFS. Fue la primera reunión de la INTOSAI celebrada en Asia. Su logro más significativo fue la aprobación de los Estatutos de la INTOSAI, por los cuales ésta se constituyó oficialmente como institución internacional permanente.



*Funcionarios del Congreso en el VI INCOSAI.*

El Consejo afrontó diversos desafíos en la preparación y realización del Congreso, porque ésta fue la primera reunión internacional que acogía. Sin embargo, con la colaboración prestada por las EFS participantes, el VI INCOSAI constituyó un gran éxito. El Consejo inició sus actividades de cooperación internacional con la lección aprendida gracias a dicha experiencia.

El Consejo de Auditoría de Japón ha participado en otras actividades internacionales desde que acogió el VI INCOSAI en 1968. El Consejo ha sido miembro del Comité Directivo desde

2001 hasta la actualidad, y desde 1966 hasta 1983. Actualmente el Consejo está trabajando con otras EFS como miembro activo del Comité de Normas de Auditoría, del Comité de Auditoría TI, y del grupo de trabajo sobre la auditoría de instituciones internacionales.

De 1991 a 2000 el Consejo ocupó la Secretaría General de la ASOSAI, uno de los grupos de trabajo regionales de la INTOSAI, y desde 2000 ha ayudado a organizar sus actividades de formación en calidad de administrador. En época reciente el Consejo de Auditoría de Japón ha trabajado junto con la actual Secretaría General de la ASOSAI para organizar el Seminario anual de la ASOSAI y otro seminario financiados por el Banco Asiático de Desarrollo con más de 50 participantes hasta la fecha.

Además de las actividades de la INTOSAI, el Consejo de Auditoría de Japón ha organizado y acogido el Foro Internacional de Auditoría de Tokio desde 1996 para intercambiar puntos de vista e información sobre temas que muchas EFS tienen en común. El Foro ha tenido mucho éxito, y se ha beneficiado de las aportaciones de las EFS participantes.

Han pasado más de 35 años desde la celebración del VI INCOSAI en 1968. Durante ese período se ha incrementado la atención suscitada por las EFS en todo el mundo, y las expectativas de los ciudadanos con respecto a ellas han crecido. Al mismo tiempo, las actividades gubernamentales sometidas a fiscalización se han vuelto cada vez más variadas y complejas. Por consiguiente, la cooperación entre las EFS



se ha convertido en una necesidad cada vez más esencial para afrontar las cuestiones que tienen en común. Debido a estas circunstancias, el INCOSAI será cada vez más importante como vehículo para que los responsables de las EFS intercambien puntos de vista y experiencias, y se fomentan la comprensión y la cooperación mutuas. No es preciso decir que las actividades en curso de las comisiones creadas por el INCOSAI han contribuido a las actividades de auditoría de las diversas EFS, incluido el Consejo de Auditoría de Japón.

En el futuro el Consejo de Auditoría de Japón se ha comprometido a continuar brindando a la INTOSAI un apoyo que ha perdurado durante más de medio siglo, mientras sigue llevando a cabo su labor en el futuro.



## VII INCOSAI

### Montreal, septiembre de 1971

#### *Anfitriona: Office of the Auditor General de Canadá*

En 1971 el VII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, cuya anfitriona fue la Oficina del Auditor General de Canadá, ejerció un importante influjo sobre el futuro papel y el trabajo de la oficina. Estos desarrollos culminaron en la aprobación de una nueva Ley sobre el Auditor General por parte del Parlamento de Canadá en 1977. Esta ley amplió el papel de la Oficina, otorgando al Auditor General el mandato de realizar auditorías de la rentabilidad.



*Sesión plenaria del VII INCOSAI en Montreal.*

La Oficina del Auditor General fue creada en 1878. Dada su larga historia cabía esperar que, en el momento de celebrar el VII INCOSAI, el papel constitucional y operativo de la Oficina hubiese estado bien definido y comprendido por todos. Sin embargo, durante el decenio que precedió al

Congreso, y sobre todo entre 1968 y 1972, las responsabilidades del Auditor General y las relaciones de la Oficina con los ministerios y organismos del Gobierno se habían convertido en fuente de considerables cuestionamientos y controversias.

Durante su mandato como Auditor General (de 1960 a 1973), Maxwell Henderson comentó con frecuencia que no podía obtener el suficiente personal cualificado para afrontar sus necesidades. El Sr. Henderson consideraba que, para actuar con eficacia, necesitaba una amplia flexibilidad, sobre todo en el personal directivo.

Otro asunto que se planteó (aunque en aquel momento no se examinaron plenamente sus implicaciones) fue la cuestión de la libertad del Auditor General para informar. ¿Qué campos podía investigar legítimamente, e informar sobre ellos, y qué asuntos excedían de sus competencias? Durante varios años el Auditor General había incluido en su informe anual diversos comentarios sobre "pagos improductivos" que había observado a lo largo del examen de las cuentas públicas. Se trataba de transacciones legales, pero que no beneficiaban con claridad a los canadienses.

Los informes eran controvertidos porque los directivos de la Administración creían que el Auditor General comentaba la política gubernamental, pero no estaba autorizado para ello por su mandato. Esto provocó una relación incómoda entre el Auditor General y la Administración pública, relación que ninguna de las partes parecía capaz de mejorar. Sin duda, existía la necesidad de una reevaluación fundamental de las funciones de la Oficina y una definición del trayecto futuro. Celebrar el VII INCOSAI en Canadá resultó oportuno. El Congreso dedicó un



profundo debate a determinar si la llamada fiscalización de la gestión u operativa debía considerarse como parte del papel de los auditores gubernamentales. También tomó en consideración las cualificaciones que necesitaría el personal de auditoría para llevar a cabo esta clase de fiscalizaciones. Los debates pusieron de manifiesto que estaban produciéndose nuevos desarrollos en diversos países, en dirección a una ampliación del ámbito de la auditoría, y de las responsabilidades de los auditores gubernamentales de acuerdo con estas líneas.

En Gran Bretaña el Comptroller y Auditor General había puesto en tela de juicio y llamado la atención del Parlamento sobre transacciones que reflejaban muchos aspectos de la realización de programas públicos. Sus comentarios iban mucho más allá de la mera regularidad técnica. La Government Accountability Office de EE.UU. ya había ampliado su visión de la fiscalización gubernamental hasta alcanzar un enfoque que denominamos auditoría global. Suecia fue otra de las naciones donde el significado de la auditoría se había ampliado mucho más allá de la mera regularidad. En Francia, Israel y los Países Bajos el papel de las respectivas entidades nacionales de fiscalización se había ampliado a través de autorizaciones legislativas específicas, con objeto de incluir una evaluación de la eficiencia.

Estos desarrollos internacionales examinados en el VII INCOSAI sirvieron de apoyo a la opinión según la cual el interés sobre el papel del Auditor General que estaba surgiendo en Canadá constituía también una respuesta a las fuerzas de cambio que estaban apreciándose en muchas partes del mundo.

Durante su período como Auditor General, que comenzó en 1973, James J. Macdonell se interesó de inmediato por la cuestión de su papel y sus responsabilidades, e indicó que sería oportuna una revisión en profundidad de la EFS. De acuerdo con el Comité Permanente de Cuentas Públicas, anunció la creación de un Comité Independiente de Revisión para llevar a cabo dicha revisión e informar públicamente acerca de sus resultados.

Los términos de referencia abarcaron las responsabilidades que debía desempeñar el Auditor General, incluido el ámbito de sus fiscalizaciones y la naturaleza de sus informes, así como su independencia y la naturaleza de las relaciones que debía mantener tanto dentro como fuera de la Administración pública.

En Canadá se celebraron debates con organizaciones profesionales, el sector privado, la comunidad académica, altos directivos de la Administración pública, ministros federales, miembros del Parlamento y el público en general. En 1974 los debates se ampliaron al ámbito internacional como consecuencia de los resultados del VII INCOSAI.

En Europa participaron en los debates auditores de la Administración y otros funcionarios de Gran Bretaña, Suecia, Francia y los Países Bajos. Como el VIII



INCOSAI acogido por España coincidió con esta investigación, el Comité de Revisión también pudo reunirse con funcionarios de auditoría pública de Israel, Alemania Occidental, Austria y Sudáfrica. En Estados Unidos el Comité se reunió con el Comptroller General, y el Auditor General de Australia visitó Ottawa.

Estos debates resultaron muy útiles para (1) proporcionar al Comité de Revisión un amplio contexto internacional donde examinar el papel del Auditor General de Canadá, y (2) incrementar la comprensión y la evaluación de las tendencias en auditoría gubernamental. El Comité llegó a la conclusión de que debía promulgarse una legislación aparte que rigiese el papel, las responsabilidades y las relaciones entre el Auditor General y la Oficina de Auditoría, y efectuó la oportuna recomendación.

La nueva Ley del Auditor General de 1977 fue consecuencia de este proceso. La ley aclaró y amplió las responsabilidades del Auditor General. Además de examinar la exactitud de los estados financieros, se concedió al Auditor General un mandato más amplio para examinar la corrección con que la Administración pública gestionaba

sus asuntos. La nueva ley mantuvo el importante principio según el cual el Auditor General no hace comentarios sobre opciones políticas, sino que examina la forma en que se ejecutan estas políticas.



*Recepción en la Citadela de la ciudad de Quebec durante el VII INCOSAI.*



## VIII INCOSAI

**Madrid, mayo de 1974**

*Anfitrión: Tribunal de Cuentas de España*



*El entonces Príncipe de España, Juan Carlos, declara inaugurado el VIII INCOSAI.*

Los sucesivos Congresos de la INTOSAI no han dejado en ningún caso indiferentes a las EFS anfitrionas, a las que han proporcionado una importante y enriquecedora experiencia técnica y humana; una conciencia de cooperación y entendimiento recíproco entre Pueblos; de intereses comunes y compartidos entre una comunidad que arranca de unos principios matrices permanentes (justicia, libertad y respeto a las leyes) que permiten establecer y mantener con firmeza un orden internacional pacífico y justo; de búsqueda de los mejores sistemas y métodos para la fiscalización de la gestión de los fondos públicos de forma que se garantice una aplicación legal, regular, eficaz, eficiente y económica de éstos; un espíritu que les impulse a abordar sus tareas con eficacia y a adecuarse y, a ser posible, anticiparse, a las nuevas necesidades de una sociedad en continuo y rápido cambio, constituyéndose en motor de la misma en vez de actuar a remolque de ella.

La organización de los Congresos de la INTOSAI ha tenido, además de los efectos derivados de las relaciones con otras EFS, importantes repercusiones en las propias instituciones; en particular, en aquellas que se encontraban en fase de establecimiento o transición, respecto de las que ha servido de revulsivo para fundamentar nuevos planteamientos y cambios en la misma concepción institucional. Así, el intercambio de ideas y experiencias ha contribuido a corregir las deficiencias, a aportar innovaciones acordes con los tiempos y a alcanzar un mayor crédito social en la comunidad política en la que las EFS desarrollan su actividad, bajo el postulado de máxima eficacia de funcionamiento al amparo de una garantía de independencia institucional.

Estas reflexiones son claramente predicables del Tribunal de Cuentas de España en cuanto anfitrión del VIII Congreso de la INTOSAI, que tuvo lugar en Madrid del 13 al 22 de mayo de 1974, y que constituyó un hecho de gran repercusión nacional e internacional. En él participaron representantes de las EFS de más de noventa países, lo que a la fecha le convertía en el Congreso de más numerosa y plural asistencia.

Este Congreso tuvo lugar en un momento histórico crucial para España. Un momento en el que el régimen político vigente, y con ello la propia concepción de las instituciones a la que no escapaba el entonces llamado Tribunal de Cuentas del Reino, estaba a punto de cambiar para proclamarse un Estado Social y Democrático de Derecho nacido al amparo de la Constitución de 1978, cuyo XXV Aniversario como rectora de la convivencia en nuestro país celebramos precisamente el mismo año que el L Aniversario de la INTOSAI.



A partir del VIII Congreso de la INTOSAI, y a luz de las recomendaciones emanadas del mismo, el Tribunal de Cuentas adquirió una progresiva conciencia de la necesidad de afrontar las sucesivas transformaciones internas que se hacían precisas como resultado de las que, a ritmo vertiginoso, se estaban produciendo en la economía, en los conceptos vinculados con la hacienda pública clásica y en los principios rectores del control, así como en la estructura y las competencias del sector público. Pero la EFS de España no era la única que se enfrentaba a dicha situación, y esto generó un sentimiento que hacía aconsejable una actuación conjunta encaminada a la formulación de principios generales del control financiero de común aplicación.

En este sentido constituyó una valiosa iniciativa del VIII Congreso de la INTOSAI la propuesta y adopción de la decisión de recopilar las conclusiones y recomendaciones aprobadas por los sucesivos Congresos de la INTOSAI celebrados hasta el momento, que adecuadamente examinadas y revisadas de forma continua con el fin de actualizar y potenciar constantemente su vigencia práctica, pudieran dar lugar a la formulación de una declaración de principios del control de fondos públicos. Se insistió igualmente en que la importancia de dichas recomendaciones radicaba en que no quedaran en meros postulados orientativos generales sino en que, en la medida de lo posible, se incorporaran a los sistemas normativos nacionales o a las prácticas creadoras de norma no escrita en los respectivos ordenamientos jurídicos.

No en vano tres años más tarde y con activa participación del Tribunal de Cuentas de España, se aprobó en el siguiente Congreso de la INTOSAI la conocida como Declaración de Lima, auténtica declaración de principios que contiene los fundamentos para un control financiero eficaz y moderno: la precisa independencia institucional y financiera de las EFS, como garantía de la independencia y objetividad del propio control; la ineludible cualificación y continua formación profesional de los auditores; la necesidad de extender la fiscalización a todos los fondos públicos o intereses financieros públicos y de difundir adecuadamente los resultados; la imprescindible cooperación entre controles para evitar duplicaciones y aprovechar las sinergias de los resultados, haciéndolos más eficaces; así como la conveniencia de perfeccionar los sistemas, normas y procedimientos de fiscalización y de lograr terminologías y conceptos precisos y uniformes.

Estos principios fueron fundamentales a la hora de elaborar el artículo 136 de la Constitución española de 1978, precepto regulador del Tribunal de Cuentas, como puede observarse si se revisan los Diarios de Sesiones que contienen los debates parlamentarios que le dieron luz y en los que se recogen expresas menciones a la Declaración de Lima; de modo que, al menos de forma conceptual, el espíritu de aquélla quedó incorporado a la Constitución española.

Por otra parte, y a raíz del papel desempeñado en el VIII Congreso de la INTOSAI, la proyección internacional del Tribunal de Cuentas de España se hizo



significativamente mayor, tomando parte en gran número de reuniones y seminarios. Participó muy activamente, desde la Presidencia de la INTOSAI primero y luego desde la Vicepresidencia, en el desarrollo del artículo 9 de los primeros Estatutos de la organización, aprobado en Tokio en 1968, relativo a la creación de grupos de trabajo regionales. Así, desde 1975 se impulsó una intensa actividad que culminó en la inmediata constitución y correspondiente aprobación de los Estatutos de la AFROSAI (1976), la ARABOSAI (1977) y la ASOSAI (1978), y que provocó la activación de los trabajos para la creación de EUROSAI, que tuvo lugar en 1990 precisamente en Madrid, estableciéndose la Secretaría permanente de esta Organización en el Tribunal de Cuentas de España.

En este marco, y con el fin de extender el conocimiento y la adopción de los principios de la Declaración de Lima entre las diversas EFS de los grupos de trabajo regionales, el Tribunal de Cuentas colaboró activamente en los Seminarios de capacitación organizados por la INTOSAI conjuntamente con las Naciones Unidas.

A la luz de estas pinceladas generales trazadas desde el análisis con perspectiva de la repercusión que para el Tribunal de Cuentas de España tuvo la organización del VIII Congreso de la INTOSAI, resulta evidente que éste no fue uno más entre los eventos internacionales que jalonan la vida de un país, sino que supuso un importante paso en el devenir de nuestra institución.

Por una parte, contribuyó notablemente a la adaptación de aquélla a los principios y postulados esenciales que han de regir un control financiero eficaz y adaptado a las actuales necesidades, con el correspondiente incremento de su crédito social en la comunidad política nacional. Por otra parte, la celebración del VIII Congreso promovió un gran despegue de la dimensión externa del Tribunal de Cuentas, lo que originó una importante proyección y reconocimiento internacional del mismo consecuencia de una intensa y dedicada labor desarrollada en aras a contribuir al fortalecimiento, desarrollo e implantación de la INTOSAI y del principio que sirvió de inspiración a la organización, y que se recoge como pósito de sus Estatutos en el artículo primero, fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las EFS en materias de interés común en el ámbito de la fiscalización.

No quisiera finalizar estas palabras sin destacar el importante papel que han desempeñado los grupos de trabajo regionales en el devenir de la cooperación entre las EFS y en el fortalecimiento de la INTOSAI. En cuanto Secretario General de EUROSAI me gustaría hacer una especial mención de esta Organización, creada en Europa con el objeto de promover, en el marco de la INTOSAI, el entendimiento y la cooperación profesional y técnica entre las instituciones miembros y los demás Grupos Regionales en el ámbito del control de las finanzas públicas.

Desde esta perspectiva corresponde a la EUROSAI desempeñar un papel crucial hacia el futuro dirigiendo una parte importante de sus esfuerzos a concienciar a las



EFS de la trascendencia de avanzar en una cooperación real, dentro de su propio ámbito regional y en relación con otros Grupos; lo que ya se ha hecho parcialmente efectivo con la OLACEFS, Organización pionera nacida como ILACIF en 1962 y reformada en 1990, mediante la celebración periódica de jornadas conjuntas que tuvieron su arranque en Madrid en el año 2000 con el Tribunal de Cuentas de España como anfitrión. Dicha trascendencia se hace aún más acusada si se ubica en el contexto actual de un mundo sujeto a continuos procesos de integración y globalización donde, al ser el todo mayor que la suma de las partes, la cooperación nos conduce a obtener un valor añadido que redundará en una mayor eficacia y transparencia de la fiscalización.

Es tiempo, por tanto, de mirar al futuro con optimismo y con la sana ambición de alcanzar las altas metas fijadas por la INTOSAI, organización nacida bajo los auspicios de las Naciones Unidas, lo que al fin y al cabo le hace partícipe de su fin general, contribuir al entendimiento y a la cooperación entre los ciudadanos, los pueblos y las organizaciones para conseguir un orden justo y pacífico que dignifique y potencie a la comunidad internacional.

# IX INCOSAI

**Lima, octubre de 1977**

*Anfitrión: Oficina del Contralor General del Perú*



*El Brigadier General Luis Montoya Montoya, Contralor General de Perú, pronuncia un discurso en la primera sesión plenaria del IX INCOSAI. A la izquierda se encuentran el Dr. Jörg Kandutsch, Secretario General de la INTOSAI, y el Dr. Hubert Weber, su ayudante; a la derecha está el Sr. Servando Fernández-Victorio y Campos, director de la EFS española.*

El IX INCOSAI se llevó a cabo en la ciudad de Lima del 17 al 26 de octubre de 1977, evento que congregó a 235 representantes de noventa y cinco países de los cinco continentes del mundo.

Para el Perú la realización de dicha actividad significó un hito importante por la suscripción de la Declaración de Lima, que contiene los postulados básicos doctrinarios que orientan, inclusive a la fecha, el accionar de las EFS miembros de la INTOSAI.

Los temas técnicos desarrollados en el mencionado Congreso fueron: i) Declaración de los principios básicos del control financiero; ii) Control de los organismos descentralizados de la Administración pública; iii) Rol y necesidades de los organismos superiores de control de la reforma de la Administración pública; y iv) Control de la salud pública y protección del medio ambiente.

Cabe destacar que en dicha oportunidad la EFS del Perú asumió la Presidencia del Comité Directivo de la INTOSAI durante tres años consecutivos, consolidando el liderazgo internacional basado en su vocación de servicio, característica que predominó su participación, entre otros, al asumir en 1996 la Presidencia de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) para un período de seis años.

## **La Declaración de Lima**

La Declaración de Lima contiene en la parte inicial definiciones de la finalidad del control; control previo y control posterior; control interno y externo; control formal y control de las realizaciones.

En materia de independencia, precisa la independencia de las EFS; independencia de los miembros y funcionarios de las EFS; independencia financiera de las EFS.

Contiene, asimismo, las relaciones con el Parlamento, gobierno y administración pública. Respecto a las facultades, desarrolla la facultad de investigación; ejecución de las verificaciones de control de las EFS; la actividad pericial y otras formas de cooperación. Desarrolla temas vinculados a métodos de control e personal de control, intercambio internacional de experiencias. Incluye aspectos de rendición de informes al Parlamento y al público, así como sobre la redacción de informes.

Finalmente, en relación con la competencia de control de las entidades fiscalizadoras superiores, desarrolla la base constitucional de la competencia y del



control, control de las operaciones estatales; control de las auditorías e instituciones en el extranjero; control de los ingresos fiscales; contratos públicos y obras públicas; control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos; empresas económicas con participación del Estado; control de instituciones subvencionadas, control de organismos internacionales y supranacionales.



# X INCOSAI

**Nairobi, junio de 1980**

*Anfitriona: Office of the Comptroller and Auditor General de Kenya*



*El Presidente Daniel Arap Moi se dirige al X INCOSAI. A la derecha, el Sr. David Njoroge, director de la EFS de Kenya, y el Brigadier General Luis Montoya Montoya, director de la EFS peruana.*

El X INCOSAI, primer Congreso celebrado en África, se llevó a cabo del 15 al 28 de junio de 1980, y se caracterizó por el gran intercambio de informaciones, los excelentes debates y un entorno amistoso instaurado por el anfitrión David Njoroge y el personal de la Oficina del Controlador y Auditor General de Kenya. Participaron más de 200 delegados procedentes de más 100 EFS en una serie de acontecimientos bien planificados.

Los temas del Congreso fueron los siguientes:

- Tema 1: El uso de sistemas electrónicos en la gestión presupuestaria y la fiscalización tomando en cuenta los medios del procesamiento electrónico.
- Tema 2: Problemas de la aplicación de sistemas modernos de auditoría en los países en vía de desarrollo.
- Tema 3: La fiscalización pública a un nivel internacional y supranacional.
- Tema 4: Controles de eficacia y rentabilidad en empresas públicas.

Durante el X Congreso se elaboraron recomendaciones relacionadas con los cuatro temas. Algunas de las recomendaciones clave fueron las siguientes:

Con respecto al tema 1 (aplicación de sistemas informáticos), el Congreso recomendó que

- en los proyectos de automatización deberán realizarse estudios de viabilidad que incluyan cálculos de coste-beneficio antes de tomar la decisión de informatizar, y deben llevarse a cabo revisiones periódicas de los cálculos de coste-beneficio a medida que se van ejecutando los proyectos de proceso electrónico de datos (PED);
- los Gobiernos desarrollen una política y unas normas de PED relacionadas con el diseño, desarrollo y utilización de sistemas informatizados que tengan en cuenta la evolución organizativa de la Administración pública y las necesidades de los usuarios;
- las EFS continúen promoviendo la adopción de medidas apropiadas de control en la etapa de diseño de sistemas para garantizar la fiabilidad del proceso de datos y la información de gestión producida, así como la posibilidad de fiscalización de los sistemas informatizados; y



- se perfeccionen unas líneas claras de rendición de cuentas para los sistemas de proceso electrónico, sobre todo con respecto a los directivos, los usuarios de sistemas y el desarrollo de sistemas.

Con respecto al tema 2 (adaptación y ejecución de las modernas técnicas de fiscalización en los países en desarrollo), el Congreso recomendó que

- cada EFS continuase esforzándose por adaptar y ejecutar las modernas técnicas de auditoría del sector público que sean pertinentes para su propio entorno y sus propias necesidades;
- cada país intente promover una gestión financiera y unos sistemas contables correctos que sirvan de base para una auditoría eficaz;
- la INTOSAI y sus grupos regionales, las Naciones Unidas y otros organismos dedicados al desarrollo internacional continúen proporcionando asistencia a programas regionales de formación ampliados, y al intercambio de información y experiencias en el ámbito nacional, regional e internacional; y
- la INTOSAI continúe la normalización de la terminología empleada en la auditoría estatal, con el propósito de facilitar el intercambio de información y formación.

Con respecto al tema 3 (auditoría gubernamental relacionada con el campo internacional y supranacional), el Congreso recomendó que

- todos los organismos, proyectos de financiación y estructuras de ayuda establecidos mediante acuerdo entre dos o más Estados nacionales con un propósito común -tanto en una asociación de trabajo (internacional) o mediante transferencia de determinados poderes soberanos a una organización (supranacional) de toma de decisiones, elegida de común acuerdo- se sometan al control de una auditoría externa;
- las autoridades que lleven a cabo la fiscalización tengan una competencia profesional aceptable en el campo de la fiscalización, medida de acuerdo con las mejores normas generales establecidas por las EFS;
- la autoridad fiscalizadora externa sea totalmente independiente de la organización fiscalizada o del operador del proyecto, así como de los gobiernos patrocinadores y receptores;
- la autoridad fiscalizadora externa esté obligada a elaborar informes que constituyan la base de un procedimiento formal de seguimiento en el que el rendimiento financiero de la organización/el operador sea examinado con detalle por la autoridad competente presupuestaria o de gobierno;



- la autoridad fiscalizadora externa esté facultada para preparar con independencia su propio presupuesto, y decidir y ejecutar su política de selección de personal con independencia, dentro de las limitaciones presupuestarias; y
- las autoridades nacionales competentes informen a las EFS acerca de los acuerdos de fiscalización con respecto a las nuevas organizaciones internacionales y supranacionales, y los cambios en los acuerdos de fiscalización de las organizaciones existentes.

Con respecto al tema 4 (control de la eficiencia y la eficacia de las empresas públicas), el Congreso recomendó que

- las EFS evalúen el rendimiento de las empresas estatales en relación con los objetivos sociales, económicos y comerciales vinculados con las políticas gubernamentales y las situaciones y circunstancias específicas actuales del entorno socioeconómico de cada Estado;
- la evaluación de la eficacia referente al cumplimiento de las metas o los objetivos tome en consideración asimismo el grado de eficiencia y economía con el cual se hayan gestionado los recursos invertidos, incluida la evaluación del sistema de gestión adoptado por las empresas; y
- las modernas técnicas de fiscalización se apliquen al control de las empresas públicas.

Una de las cuestiones más importantes que decidió el Comité Directivo en el Congreso de Nairobi fue la adopción de un nuevo formato para los Congresos futuros. El Presidente Francisco Tantuico, de Filipinas, anfitrión del Congreso de 1983, propuso el nuevo formato. Su propuesta dividía los temas en subtemas, que los participantes en el Congreso debatirían en sesiones más reducidas (grupos de 30 a 35 personas). Después de estas sesiones, un ponente de cada grupo resumiría el debate para una sesión plenaria. La lógica de este proceso se proponía que los participantes aprovecharan las ventajas de las sesiones de trabajo en grupo, sin eliminar la importante comunicación global deseada, a través de las sesiones plenarias. Este formato se ha empleado con éxito en todos los Congresos posteriores de la INTOSAI.



## XI INCOSAI

**Manila, abril de 1983**

### *Anfitrión: Comisión on Audit de Filipinas*

En los 20 años transcurridos desde que la Comisión de Auditoría de Filipinas acogió el XI INCOSAI en Manila, han perdurado las siguientes orientaciones bajo la dirección de seis Presidentes:

- desarrollo formativo y profesional continuado de los auditores,
- normas y orientaciones fijadas mediante la evaluación comparativa y la selección de las mejores prácticas,
- fortalecimiento de los vínculos con los organismos locales e internacionales, y
- un servicio público profesionalizado.



*Sesión inaugural del XI INCOSAI en Manila.*

Los programas existentes con anterioridad a 1983 se han visto favorecidos por un apoyo todavía más amplio, ya que la formación y el desarrollo del personal perteneciente a todos los niveles de la Comisión constituye una preocupación básica. Se han establecido asociaciones con entidades académicas y de formación como la Universidad de Filipinas, el Asian Institute of Management (AIM), y la Academia de Desarrollo de Filipinas, con objeto de garantizar la formación profesional

de los funcionarios y el personal de la Comisión. En unión con la Autoridad Nacional de Desarrollo Económico (NEDA), organismo encargado de las becas para estudiar en el extranjero, la Comisión ha facilitado el acceso de los directivos de nivel medio a estudios de postgrado en ciencias empresariales y administración pública en instituciones del extranjero.

Otros estudios, el aprendizaje práctico y las oportunidades de desarrollo en contabilidad de la Administración pública, auditoría, tecnología de la información y de las comunicaciones, así como en otros campos de la gestión financiera, se han llevado a cabo a través de sus vinculaciones internacionales con la INTOSAI, la ASOSAI, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el *Canadian Comprehensive Auditing Foundation Fellowship Programme* (CCAF), la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional (Aus AID), la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), el Programa Bilateral de Asistencia Técnica de Nueva Zelanda, el programa de becas de los Países Bajos, el Plan Colombo de la India y el Programa de Cooperación Técnica de Malasia.



Los vínculos reforzados con organismos internacionales también han abierto el camino para la elección del Presidente de la Comisión como miembro de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas, permitiendo así que los auditores tengan un contacto más amplio con actividades internacionales.

Asimismo, en los estudios y la investigación se han dedicado más esfuerzos a crear manuales de procedimientos y procesos de auditoría con objeto de que los auditores se mantengan al corriente de los avances en contabilidad y auditoría en otros países.

Las actividades de la Comisión para mejorar continuamente el servicio de fiscalización pública dieron lugar a proyectos tales como la "Revisión y profesionalización de los servicios de auditoría a través de la formación y la investigación", financiado por la CIDA, y el proyecto en curso "Perfeccionamiento de la rendición de cuentas pública de la Comisión de Auditoría de Filipinas", financiado por el PNUD y la Aus Aid. Los resultados de estos estudios se están empleando como guía en las actividades de planificación de la Comisión, para lograr la meta de un servicio de auditoría pública de calidad.



## XII INCOSAI

**Sydney, abril de 1986**

*Anfitriona: National Audit Office de Australia*



*Grupo de discusión con delegados de Australia y Tonga en el XII INCOSAI.*

La Oficina Nacional de Auditoría Australiana (ANAO) tuvo el honor de ser la anfitriona del XII INCOSAI en Sydney, del 7 al 16 de abril de 1986. En aquella época la ANAO se denominaba Oficina de Auditoría Australiana (AAO). El Congreso fue inaugurado por el entonces Gobernador General de Australia, Muy Honorable Sir Ninian Stephen, y participaron delegaciones de unos 100 países, incluida una delegación de las Naciones Unidas.

Además de asistir a las sesiones plenarias, los delegados dedicaron tres días a trabajar en grupos de discusión, sesiones de redacción de proyectos de informes, y reuniones de responsables de temas. Los miembros del personal de la AAO, actuando como funcionarios de enlace técnico, facilitaron estas actividades. Los proyectos de informe elaborados en esas sesiones se plasmaron en un documento titulado "Declaración general sobre auditoría del rendimiento, auditoría de empresas públicas y calidad de la fiscalización." Se entregó a cada EFS un ejemplar del documento en la lengua de trabajo preferida por la EFS, para que fuese distribuido en los distintos países inmediatamente después del Congreso.

Un resultado importante del XII INCOSAI fue el surgimiento de la auditoría del rendimiento como legítima ampliación del mandato de auditoría del sector público, avanzando más allá de la función de aseguramiento asociada con las auditorías de cumplimiento y de los estados financieros, para pasar a centrarse en la mejora de la administración del sector público. Otro resultado significativo fue la creación de la Iniciativa para el Desarrollo (IDI) de la INTOSAI. La existencia de la IDI ha aportado cada vez más oportunidades de formación a los auditores gubernamentales en los países en desarrollo, y la IDI ha ayudado a obtener contribuciones financieras procedentes de organismos nacionales e internacionales con ese propósito. Esto ha constituido un éxito indudable a este respecto.

Unos 70 miembros del personal de la AAO colaboraron en la organización del INCOSAI, lo cual les brindó valiosas oportunidades de reunirse con sus colegas de oficinas situadas en otros países e intercambiar información e ideas en un contexto profesional y cultural. Como afirmó el entonces Auditor General, Sr. J.V. Monaghan, en la ceremonia inaugural del INCOSAI, "confío en que nuestras deliberaciones sean valiosas para todos los miembros, sea cual fuere el desarrollo de sus países."

Este tema continúa caracterizando las actividades de la INTOSAI, en muchas de las cuales la ANAO ha tenido el privilegio de participar. Como miembro desde hace

mucho tiempo (y presidente durante un período) del Comité de Normas de Auditoría de la INTOSAI, la ANAO ha podido contribuir a numerosos intercambios valiosos con otros miembros, incluido el concepto de independencia del auditor, como medio de suministrar información creíble al Parlamento. También hemos tenido la suerte de ser miembros activos del Grupo de Trabajo sobre Privatización de la INTOSAI y el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones. Estas experiencias han demostrado los significativos beneficios que obtiene la ANAO gracias a su pertenencia a la INTOSAI y a su participación en numerosas actividades de esta organización. Estos beneficios incluyen tanto el desarrollo personal de sus integrantes como las mejoras en la calidad de su trabajo, basándose en la mejor práctica observada.



*En la sesión de apertura de Sydney, conversan entre sí Sir Ninian Stephen, Gobernador General de Australia (izquierda), y el Dr. Tassilo Broesigke, Secretario General de la INTOSAI (derecha).*

La INTOSAI contribuye asimismo a mejorar las prácticas y los resultados de la fiscalización en todo el mundo, y a un incremento del comportamiento ético, por ejemplo, en la lucha contra el fraude y la corrupción, y la promoción de la buena gobernanza empresarial. La INTOSAI también ha ayudado a la mayor eficacia de los entornos de control, incluida la adecuada gestión de riesgos, a la gestión del rendimiento y a la evaluación de resultados.

La ANAO tiene en alta estima el formar parte de la INTOSAI y se siente orgullosa de pertenecer a una organización reconocida como líder internacional en la fiscalización del sector público. El desarrollo de nuestro personal y la calidad de nuestro trabajo se han visto significativamente mejorados por el lema de la INTOSAI, "La experiencia mutua beneficia a todos."

# XIII INCOSAI

**Berlín, junio de 1989**

*Anfitrión: Bundesrechnungshof de Alemania*

El XIII INCOSAI, celebrado en Berlín en junio de 1989, ha ejercido una profunda influencia que dura hasta hoy en el anfitrión del Congreso, el Tribunal Federal de Cuentas de Alemania (Bundesrechnungshof). El Tribunal ha podido ejecutar las recomendaciones efectuadas en el Congreso y sigue considerándolas como una valiosa directriz. Las recomendaciones están relacionadas con los tres temas del Congreso.



*Los responsables del tema debaten la gestión de la auditoría gubernamental en el XIII INCOSAI.*

Respondiendo a las recomendaciones relacionadas con el tema de la gestión en la fiscalización gubernamental, el Tribunal ha aprobado una organización en dos niveles: las divisiones de auditoría, por una parte, y la división presidencial, por la otra. Esta última lleva a cabo funciones generales administrativas y de apoyo bajo el control directo del presidente. Se asigna personal a las divisiones de auditoría de acuerdo con un procedimiento sistemático y transparente basado en criterios coherentes y teniendo en cuenta la adjudicación anual de tareas de fiscalización, y la planificación de auditoría anual y a más largo plazo. Esta asignación de recursos humanos se examina y

revisa periódicamente, en la forma apropiada, incluso durante el ejercicio financiero actual. La planificación y la ejecución de la fiscalización se apoyan en un sistema electrónico de información sobre la planificación de la auditoría, conocido con el acrónimo alemán APIS, que proporciona una información esencial para planificar la asignación de recursos. Se recoge información adicional, que sea relevante para gestionar las actividades de auditoría, mediante un proyecto piloto que registra el volumen de tiempo y de gasto que exigen cada una de las actividades de fiscalización. Estas herramientas sirven como medio para una supervisión y un control que garanticen el uso eficiente y eficaz de los fondos presupuestarios disponibles para la realización de la misión del Tribunal. También existe una unidad de auditoría interna para garantizar que los desarrollos potencialmente adversos puedan identificarse y tratarse en una fase temprana.

Las clarividentes recomendaciones efectuadas en relación con el segundo tema del Congreso, fiscalización de la deuda pública, han adquirido una considerable importancia en los años posteriores, sobre todo en Alemania. El Tribunal se ha ajustado, en la medida de lo posible, a las características del contexto alemán. Durante años el Tribunal ha llamado la atención del Parlamento sobre el vertiginoso crecimiento de la deuda pública, destacando el influjo presupuestario y financiero del creciente endeudamiento público, y ha reclamado una consolidación del presupuesto federal. Además, el Tribunal ha afrontado el desafío de un continuo y acelerado crecimiento de la deuda federal a través de su unidad especial de

fiscalización de la Deuda Federal y la Hacienda Pública. Este equipo de auditoría está compuesto por economistas y expertos en banca familiarizados con el mundo de la gestión de carteras, los swaps, otros productos del mercado financiero, e instrumentos de deuda. Asimismo, el Tribunal ha contribuido al establecimiento de un panel parlamentario que tome en consideración las cuestiones relacionadas con los empréstitos contraídos por el gobierno federal. Éste reconoce la creciente necesidad de transparencia, así como de información directa y puntual. El Ministerio de Hacienda federal informa al panel acerca de todas las cuestiones relacionadas con la gestión de la deuda federal, y los representantes del Tribunal desempeñan un papel activo en el trabajo del panel.

Por último, las recomendaciones efectuadas con respecto al tercer tema del Congreso, la auditoría informática, han demostrado ser muy valiosas. Desde mediados de los años 80 el Tribunal ha fiscalizado sistemas de tecnología de la información (TI) en el sector público. Para llevar a cabo satisfactoriamente este trabajo, es obligado disponer de especialistas con una alta cualificación, cuyos lugares de trabajo estén equipados con la más avanzada tecnología de la información y las comunicaciones. Junto con las entidades de fiscalización de los 16 estados de la República Federal de Alemania, el Tribunal ha definido las normas mínimas para la utilización de la TI en la administración pública y las ha actualizado de manera continuada. Se han enviado directrices y recomendaciones adicionales sobre sistemas y actividades de TI a los ministerios y organismos de la Administración. En relación con los procedimientos de TI vinculados con los pagos efectuados con cargo al presupuesto federal, los ministerios y organismos federales están obligados a permitir el acceso de los auditores, mediante interfaces estándar, a los datos procesados y almacenados. Por ejemplo, desde mediados de los años 90 el Tribunal ha tenido un acceso en línea permanente a la totalidad de los datos contables generados por el sistema centralizado de gestión financiera que utiliza el Ministerio de Hacienda federal en relación con todos los ministerios y organismos federales. El Tribunal puede recuperar datos contables y otros datos pertinentes desde ese vasto sistema, de un modo estructurado y que ayude en la planificación y realización de su labor de auditoría. Con el propósito de obtener información pertinente para la auditoría, los datos en bruto así recuperados se consolidan mediante un software estándar de comunicaciones y un software de fiscalización de alto rendimiento.

Desde hace algunos años el Tribunal también ha ido obteniendo cada vez más información procedente de las bases de datos de los ministerios y organismos federales, conectadas a través de tecnologías de la Red. Desde finales de los años 90 este método de recogida de datos se ha ampliado a casi todas las bases de datos relacionadas con la Red de los ministerios y organismos federales, y ha logrado los beneficios siguientes:

- reducir las aportaciones necesarias para llevar a cabo encargos de auditoría,
- incrementar el volumen de datos de la entidad fiscalizada disponibles como pruebas de auditoría, y
- mejorar la fiabilidad y la significación de los resultados y conclusiones de la auditoría

El interés del Tribunal por un apoyo eficaz de la TI a sus auditorías, y por las auditorías sobre la utilización de la TI en los ministerios y organismos de la Administración no disminuirá y, de hecho, indudablemente se incrementará en los próximos años.



# XIV INCOSAI

**Washington, octubre de 1992**

*Anfitriona: Government Accountability Office de EE.UU.*



*Ceremonia inaugural del XIV INCOSAI en Washington, D.C., EE.UU.*

La Government Accountability (GAO) Office de EE.UU. acogió el XIV INCOSAI en Washington, D.C., del 18 al 23 de octubre de 1992. Este Congreso constituyó una demostración práctica del lema de la INTOSAI, “La experiencia mutua beneficia a todos,” ya que más de 400 delegados y observadores de 120 naciones miembros y 10 organismos internacionales participaron activamente en más de 75 grupos de debate, talleres, reuniones de comités y sesiones plenarias. Los temas del Congreso fueron la fiscalización en un entorno cambiante: la evolución del papel de las EFS, y posibilidades de mejorar la gestión financiera del sector público a través de los Comités permanentes de la INTOSAI.

La plena participación de numerosos miembros en el Congreso y, lo que es igualmente importante, durante los 3 años transcurridos desde el Congreso de Berlín en 1989, permitieron diversos logros significativos para la INTOSAI. Al concluir el Congreso, los delegados habían aprobado por unanimidad y por aclamación los siguientes documentos:

- normas y directrices de auditoría y de control interno, y el trabajo de los otros tres comités permanentes de la INTOSAI sobre contabilidad, deuda pública y PED;
- un protocolo de procedimientos operativos para el futuro trabajo de los comités;
- Estatutos revisados de la INTOSAI; y
- los Acuerdos de Washington, con los resultados y recomendaciones sobre los temas del Congreso.

El Congreso y el Comité Directivo actuaron rápidamente con respecto a estos logros. El Congreso eligió siete nuevos miembros del Comité Directivo de conformidad con las disposiciones de los Estatutos recién aprobados, con lo que el Comité se convirtió en más representativo de los diversos sistemas de fiscalización y de los siete grupos regionales de trabajo de la INTOSAI. En la XXXII reunión del Comité Directivo, inmediatamente posterior al Congreso, se crearon tres nuevos Comités/grupos de estudio (sobre privatización, evaluación de programas y auditoría del medio ambiente) como respuesta a las recomendaciones contenidas en los Acuerdos de Washington.



El XIV INCOSAI introdujo varios rasgos nuevos en el formato y el diseño del Congreso. El programa oficial del Congreso concluyó satisfactoriamente en una única semana, y fue seguido por un simposio práctico de 3 días sobre tecnología, que permitió un intercambio adicional de opiniones y de información. Además, los comités permanentes de la INTOSAI se integraron plenamente en el trabajo del Congreso en el tema 2, dando así a todos los delegados la oportunidad de participar en el trabajo de los comités y ayudar a programar sus futuros derroteros. Más aún, los temas del XIV INCOSAI combinaron cuestiones debatidas previamente en otras conferencias internacionales y regionales con nuevos asuntos de interés para los miembros de las EFS. Una característica especial de la reunión fue una visita optativa a las oficinas regionales de la GAO de EE.UU. situadas en ciudades clave. Estos rasgos nuevos implantaron una tradición de innovación con respecto a los Congresos anteriores. El Congreso de Lima, en 1977, por ejemplo, introdujo los informes realizados por los grupos regionales de trabajo de la INTOSAI, y el Congreso celebrado 6 años después en Manila en torno a sesiones de talleres.

El XIV INCOSAI también influyó sobre la propia GAO. Más de 300 empleados de la GAO colaboraron en los preparativos del Congreso. Esta oportunidad de interactuar con colegas de todo el mundo les aportó una comprensión más amplia del contexto internacional de la auditoría gubernamental y ayudó a establecer los fundamentos de relaciones mutuamente ventajosas tanto en el ámbito personal como en el institucional.

El Honorable Charles A. Bowsher, en ese momento Comptroller General de Estados Unidos y presidente del Congreso, señaló que la notable cooperación y comunicación entre las EFS en todo el mundo antes y durante el Congreso había ayudado a preparar el éxito del XIV INCOSAI. Afirmó asimismo que estos logros no estarían completos si no se utilizaban como base sobre la cual construir nuevos éxitos:

“Después de aprobar los nuevos Estatutos, debemos utilizarlos para aportar una vitalidad adicional a nuestra organización. Después de aprobar normas y directrices de auditoría y control interno, ahora nos enfrentamos al reto de ayudar a los miembros a ponerlas en práctica. Y después de crear tres nuevos grupos para estudiar la auditoría del medio ambiente, la privatización y la evaluación de programas, ahora esperamos de ellos que nos ofrezcan orientaciones y asistencia sobre estas importantes cuestiones.”

En los años transcurridos desde el XIV Congreso, la INTOSAI ha asumido de hecho estos desafíos. A través de la cooperación, la comunicación, la continuidad y la implicación de todas las EFS, se ha reforzado la INTOSAI y las EFS individuales han contribuido a la meta más amplia de mejorar el gobierno en todo el mundo.



# XV INCOSAI

**El Cairo, septiembre-octubre de 1995**

***Anfitriona: Central Auditing Organization de Egipto***



*El Sr. Abbas, Presidente de la Organización Central de Auditoría de Egipto, da la bienvenida a los asistentes al XV INCOSAI.*

La Organización Central de Auditoría (CAO) acogió la celebración del XV INCOSAI en El Cairo (Egipto), del 24 de septiembre al 2 de octubre de 1995. Los 543 delegados y observadores, que representaban a las EFS de 125 países y a 16 organizaciones internacionales constituyeron uno de los encuentros más numerosos en la historia de la INTOSAI.

Convertirse en anfitriona del XV INCOSAI elevó el estatus de la CAO en Egipto, una cuna de civilizaciones donde los antiguos egipcios ejercieron la fiscalización y el control hace miles de años, y un país con una larga tradición de tolerancia y paz.

El XV INCOSAI trató dos temas: la auditoría del medio ambiente y la mejora de la gestión financiera gubernamental a través de los comités permanentes de la INTOSAI. Un rasgo único del primer tema fue la inclusión, por primera vez en la historia de los Congresos de la INTOSAI, de dos expertos que pronunciaron discursos inaugurales sobre diferentes aspectos del medio ambiente: el Dr. Atef Ebeid, el entonces Ministro del Sector de Empresas Públicas y del Estado para Asuntos Medioambientales, y en la actualidad Primer Ministro de Egipto, y el Dr. Moustafa Tolba, ex-Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP).

Como se estableció en el Congreso de Manila en 1983, y se aplicó con éxito en los Congresos siguientes, el XV INCOSAI se organizó de forma que los participantes pudiesen debatir los dos temas principales y los subtemas en pequeñas sesiones simultáneas. Una innovación introducida en El Cairo fue que todas las sesiones simultáneas estuviesen disponibles para los delegados en las cinco lenguas oficiales de la INTOSAI. A continuación, responsables de los subtemas resumieron los resultados de los debates, dichos resultados volvieron a discutirse en sesiones plenarias dedicadas a cada tema, y fueron aprobados como recomendaciones oficiales en la Declaración de El Cairo, que el Congreso aprobó por unanimidad.

Con posterioridad al Congreso, unos 160 delegados que representaban a 76 EFS permanecieron en El Cairo con objeto de participar en un simposio de 3 días sobre la privatización. Este simposio fue presidido por el Presidente de la CAO y organizado por el Grupo de Trabajo sobre Privatización de la INTOSAI, y por la EFS egipcia. Trató cuatro importantes temas en el ámbito de la privatización, y sobre las experiencias y los conocimientos especializados de países como por ejemplo Brasil, Ghana, Chile, Lituania, la República Checa, Argentina y Polonia. El simposio brindó a las EFS otra oportunidad de intercambiar informaciones, explorar cuestiones y debatir experiencias.

La Declaración de El Cairo emitida por el XV INCOSAI resumió cuestiones, conclusiones y recomendaciones relacionadas con los temas del Congreso. Las cuestiones más importantes referentes a la auditoría del medio ambiente fueron las siguientes.

1. Aportó un marco global para la auditoría del medio ambiente, que incluía fiscalizaciones financieras, del cumplimiento y del rendimiento, y abarcaba el concepto de desarrollo sostenible como parte de la política del Gobierno y de los programas sujetos a fiscalización.
2. Alentó a las EFS a ampliar su mandato legislativo con objeto de incluir todo el campo de la auditoría del medio ambiente, y crear una conciencia ecológica en las entidades fiscalizadas de la Administración que cooperaban en el ámbito de la fiscalización del cumplimiento en los respectivos países de la EFS mediante acuerdos medioambientales internacionales.
3. Animó al Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría del Medio Ambiente a continuar al servicio de las EFS en el campo de la auditoría medioambiental recogiendo información, dando a conocer las directrices y metodologías pertinentes, y promoviendo el intercambio de formación e información con el propósito de aportar las competencias y experiencias necesarias para llevar a cabo auditorías del medio ambiente con eficiencia y objetividad.

A partir del Congreso la CAO ha continuado prestando una gran atención a las cuestiones medioambientales en sus auditorías e informes. Ha elaborado informes sobre importantes materiales medioambientales, por ejemplo, la situación del agua potable. El influjo de los resultados y recomendaciones de la CAO puede apreciarse en la creciente conciencia de las entidades fiscalizadas acerca de las cuestiones ecológicas en sus actividades, y en una mayor fidelidad a las normas ecológicas.

La experiencia adquirida a través de la acogida del XV INCOSAI permitió que la CAO celebrase la VI Asamblea General de la ARABOSAI del 29 de septiembre al 4 de octubre de 1998, al igual que numerosos encuentros científicos y cursos de formación en las oficinas centrales de la CAO en El Cairo. La CAO también presidió los consejos ejecutivos de estas organizaciones, y organizó y participó en muchos de sus comités y asambleas. A su vez, esto ha dado como resultado el desarrollo de las competencias de los miembros de la CAO y un aumento de sus conocimientos especializados.

Además, como consecuencia de una decisión tomada por el Consejo Ejecutivo de la ARABOSAI en su XXVI Reunión celebrada en Kuwait en marzo de 1999, la CAO fue designada para presidir el Subcomité Regional de la ARABOSAI para Asuntos



de Auditoría Medioambiental. El papel del sub-comité consiste en centrar las preocupaciones de las EFS sobre problemas medioambientales y ayudarlas a adquirir las competencias necesarias para promover la auditoría medioambiental. La CAO representa asimismo a la ARABOSAI en el Comité de Dirección del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Medioambiental. Participó junto con Camerún y Sudáfrica en la creación del Comité Regional sobre Auditoría Medioambiental de la AFROSAI. Todas estas funciones y actividades emprendidas por la CAO pueden considerarse como algunas de las consecuencias de haber acogido el XV INCOSAI y haber conducido sus contribuciones hacia el campo nacional, regional e internacional de la auditoría medioambiental.



# XVI INCOSAI

**Montevideo, noviembre de 1998**

*Anfitrión: Tribunal de Cuentas de Uruguay*



*El Dr. José María Sanguinetti, Presidente de la República Oriental del Uruguay, inaugura oficialmente el XVI INCOSAI.*

La circunstancia de haber participado activamente en los Congresos de INTOSAI realizados en 1992 en Washington, en 1995 en El Cairo, en 1998 en mi país, en 2001 en Seúl e, incluso, en el Comité Directivo de 2003 en Budapest, me ha dado la experiencia y la perspectiva que me habilitan a responder la gentil invitación del Secretario General para que exprese mi opinión sobre la importancia que tienen estos eventos internacionales.

La planificación, organización y ejecución de los Congresos de INTOSAI constituyen importantes desafíos para la EFS anfitriona, más aún en el caso de las que no disponen de abundantes recursos humanos y materiales. Pero las ventajas que se obtienen como consecuencia de ser país sede de estos eventos superan largamente los esfuerzos que se deben realizar. En el caso particular del XVI INCOSAI, realizado en Montevideo en 1998, esas ventajas comenzaron a percibirse aún antes de la realización del Congreso, como resultado de la cooperación y del apoyo recibido de otras EFS, fundamentalmente del Tribunal de Cuentas de Austria como Secretaría General de INTOSAI y de la Government Accountability Office de EEUU de América.

El XVI Congreso puso a prueba a nuestra EFS que debió realizarlo sin desatender sus obligaciones habituales. Haber obtenido ese logro repercutió sensiblemente en el sentimiento de autoestima de nuestros funcionarios.

Asimismo éstos tuvieron la oportunidad de tomar contacto con colegas de muchos países, lo que les permitió ampliar sus conocimientos y establecer relaciones que aún se mantienen y que resultan altamente positivas para su desempeño funcional y personal, en un mundo cada vez más dinámico e interconectado.

El intercambio de experiencias que el Congreso facilitó y las beneficiosas consecuencias que se produjeron en la capacitación, constituyen también factores positivos a destacar.

Estas ventajas resultan incrementadas por la aplicación de las normas estatutarias según las cuales la EFS que organiza un Congreso pasa a integrar el Comité Directivo de INTOSAI a lo largo de 12 años. Durante ese período se tiene la oportunidad de establecer contactos más directos y estrechos con los responsables de destacadas instituciones de auditoría gubernamental, que son excelentes referentes para nuestra tarea profesional y, también, se accede a la posibilidad de participar en la consideración de los más importantes asuntos que son esenciales en la actividad de nuestra organización internacional.



Es por todo ello que los Congresos de INTOSAI seguirán constituyendo, como fue durante los últimos cincuenta años, oportunidades únicas para que las EFS anfitrionas no solamente pongan a prueba su capacidad de realización, sino también para que obtengan excelentes resultados que contribuirán directamente a mejorar su gestión.

# XVII INCOSAI

**Seúl, octubre de 2001**

*Anfitrión: Board of Audit and Inspection de Corea*

El XVII INCOSAI constituyó una auténtica aplicación práctica del lema de la INTOSAI, “La experiencia mutua beneficia a todos”, ya que en Seúl, del 20 al 27 de octubre de 2001, se llegó a un récord de participación: 471 participantes de 152 EFS

e instituciones internacionales. La plena participación de tantos delegados con posterioridad a los trágicos acontecimientos del 11 de Septiembre de ese año fue la prueba más elocuente del compromiso de los miembros de la INTOSAI con el éxito. El anfitrión del Congreso, el Consejo de Auditoría e Inspección (BAI) de Corea, bajo la presidencia del Dr. Jong-Nam Lee, también cumplió con sus compromisos a lo largo de la preparación del Congreso.

En el Congreso se debatieron dos

cuestiones importantes y oportunas: (1) la fiscalización de las instituciones internacionales y supranacionales por parte de las EFS, y (2) las contribuciones de las EFS a la reforma administrativa y del Gobierno. Los delegados pusieron de relieve que las EFS tienen un interés específico en la buena gobernanza, la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones internacionales, colaborando así en su eficiencia, eficacia y economía. También señalaron que las EFS necesitan tomar en consideración de qué modo su mandato de auditoría independiente sirve de fundamento para la expansión y evolución de los papeles que desempeñan durante la planificación y ejecución de reformas administrativas y gubernamentales. Para aprovechar al máximo los mandatos otorgados, todos los participantes en el Congreso reconocieron la importancia de los conocimientos, competencias y capacidades del personal de las EFS, y debatieron acerca de la mejor manera de adquirir y desarrollar esos elementos. También coincidieron en que el gran desafío de nuestra época era adaptarse satisfactoriamente al nuevo entorno.

Los Acuerdos de Seúl se aprobaron por unanimidad en la sesión plenaria de cierre como producto final del Congreso, que contenía las conclusiones y recomendaciones de los debates acerca de los dos temas del Congreso. Dichos Acuerdos demostraron una vez más que los miembros de la INTOSAI están dispuestos a prepararse para los futuros desafíos. Se acordó establecer un grupo de trabajo ad hoc, con un mandato



*Asistentes al XVII INCOSAI en Seúl.*

limitado en el tiempo hasta el próximo Congreso, para reflexionar sobre directrices suplementarias, y proponerlas, acerca de la fiscalización de las instituciones internacionales por parte de las EFS.

A medida que se acercaba el L aniversario de la INTOSAI en 2003, y en medio de cambios globales nunca vistos con anterioridad a lo largo del siglo pasado, la INTOSAI necesitaba un plan que ayudase a las EFS a responder mejor ante los futuros retos. Con este telón de fondo se creó la Task Force de Planificación Estratégica de la INTOSAI para desarrollar un marco de planificación que guíe a la INTOSAI en el siglo XXI. El Congreso afirmó con claridad que el marco de planificación estratégica revitalizaría y concedería un nuevo vigor a la INTOSAI, y le ayudaría a cumplir sus compromisos con sus miembros.

Teniendo en cuenta las conclusiones y recomendaciones aprobadas en el XVI INCOSAI de Montevideo en 1998 acerca del papel de las EFS en la prevención y detección del fraude y la corrupción, se acordó establecer una task force específica que examinase las medidas internacionales para combatir el blanqueo internacional de dinero y la eficacia de las contramedidas empleadas.

Además, cuando acabó el XVII Congreso el 27 de octubre de 2001, los delegados adoptaron diversas normas, directrices y metodologías para ser utilizadas por los auditores; aprobaron planes trienales de trabajo para los comités y los grupos de trabajo de la INTOSAI; y revisaron sus Estatutos con objeto de aumentar a 18 el número de miembros del Comité Directivo.

Como anfitrión del Congreso, el BAI aprovechó las oportunidades ofrecidas por la tecnología de la información, símbolo de la nueva economía, para organizar y llevar a cabo el primer Congreso del nuevo milenio. En febrero de 2000 el BAI creó, por primera vez en la historia de los INCOSAI, un sitio web oficial para el XVII Congreso ([www.koreasai.go.kr](http://www.koreasai.go.kr)) en las cinco lenguas de trabajo de la INTOSAI. En el sitio web aparecían la inscripción en línea, la transmisión de información por

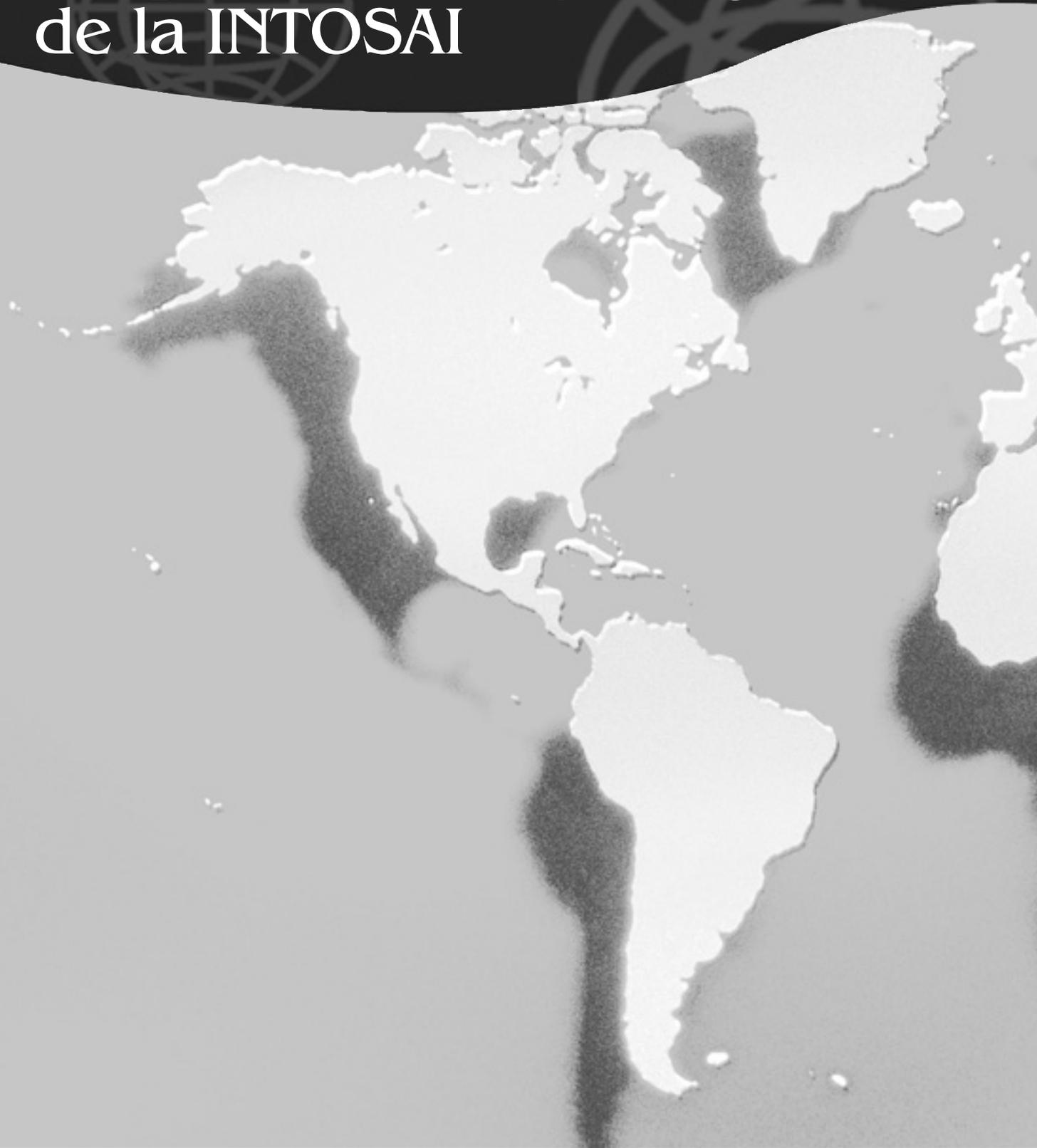
Internet, y documentos electrónicos, que mejoraron notablemente la comodidad y eficiencia para los participantes y para los organizadores. La adopción y amplia utilización de tecnología de la información que se observó en el XVII INCOSAI de Seúl se convertirá en un modelo para los futuros Congresos.

*El Presidente del Consejo de Auditoría e Inspección de Corea, Jong-Nam Lee, llama al orden en una reunión del Congreso de Seúl.*





# Grupos de Trabajo Regionales de la INTOSAI





# AFROSAI

## Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África



*Participantes en el Taller de Planificación Estratégica de la AFROSAI/EFS francófonas celebrado en 1997 en Camerún.*

La AFROSAI fue creada en noviembre de 1976 después del Congreso Constituyente, y a continuación celebró su primera Asamblea General en Yaoundé (Camerún). La sede de la AFROSAI se encuentra en Lomé (Togo), Secretaría Permanente de la organización.

El objetivo principal de la AFROSAI es promover y desarrollar el intercambio

de ideas y experiencias entre las EFS de los Estados africanos en el campo de la auditoría de la hacienda pública:

- ejecutando estudios sistemáticos referentes a la auditoría de las finanzas públicas,
- organizando cursos de formación para el personal encargado de llevar a cabo tareas de auditoría, y
- colaborando con la INTOSAI, sus grupos regionales y otras organizaciones e instituciones especializadas en la auditoría de las finanzas públicas.

Pueden formar parte de la AFROSAI las EFS de todos los países miembros de la Organización de la Unidad Africana, que más adelante se ha convertido en la Unión Africana. En la actualidad la AFROSAI tiene 50 países miembros.

Los principales integrantes de la AFROSAI son la Asamblea General, el Comité Directivo, la Secretaría Permanente, los comités técnicos y los agrupamientos subregionales. Todas las entidades miembros forman parte de la Junta General, el componente primario de la organización.

Desde 1976 la AFROSAI ha celebrado nueve asambleas generales, una cada 3 años, en los siguientes países: Camerún (dos veces), Ghana, Sudán, Côte d'Ivoire, Egipto, Gambia, Burkina Faso y Libia. La X Junta General se celebrará en Côte d'Ivoire en 2005.

A partir de 1991 la AFROSAI ha publicado una revista denominada *African Journal on Comprehensive Auditing (Journal Africain pour la Vérification Intégrée)* en tres lenguas oficiales de la organización (francés, inglés y árabe).

La AFROSAI ha creado dos comités técnicos que trabajan en estrecho contacto con el Comité Directivo: el Comité de Formación e Investigación y el Comité Editorial para *la Revista* antes mencionada.

Con objeto de permitir una cooperación más estrecha entre las EFS, la AFROSAI posee grupos subregionales organizados de acuerdo con sus tres grupos lingüísticos (francés, inglés y árabe).

La V Asamblea General creó el premio AFROSAI, que se otorga a aquellas EFS que hayan ejecutado una labor importante en el campo de la auditoría, y hayan realizado aportaciones eficaces a las actividades de la organización. Este premio ha sido concedido a las EFS de Egipto (1977), Camerún (1999) y Ghana (2002). La V Asamblea General también recomendó que se organizaran competencias periódicas y premios para promover la investigación en la AFROSAI. En 1977 y 1999 se organizaron dos competiciones.

Por iniciativa de la IDI se han creado tres grupos regionales de formación dentro de la AFROSAI, cada uno de ellos con independencia financiera, que se encargan de llevar a cabo actividades formativas dirigidas a los tres grupos lingüísticos de la organización. Los comités regionales de formación reciben el apoyo de los países que se han brindado a patrocinarlos: los Países Bajos en el caso de los países angloparlantes, y Canadá para los países francófonos.

Por encima de todo, la AFROSAI ha podido funcionar con eficacia gracias al espíritu de solidaridad y sacrificio que han mostrado sus miembros en el interés supremo de nuestro continente. Dentro de la organización, el premio AFROSAI y las competencias periódicas estimulan la competitividad, y *la Revista* de la AFROSAI aspira a constituir una herramienta básica para el intercambio de ideas y experiencia. La AFROSAI también reconoce y aprecia el esfuerzo de aquellos países que aportan contribuciones financieras al desarrollo de la formación dentro de la organización.

# ARABOSAI

## Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

*Delegados de Qatar, Iraq y Sudán en la Asamblea de la ARABOSAI que se llevó a cabo en 2001 en Marruecos.*



La Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI) fue creada en 1976 durante la reunión constituyente de los presidentes de dicha entidades, celebrada en El Cairo (Egipto).

Sus objetivos son:

- organizar y desarrollar todas las formas de cooperación entre las entidades miembros, y reforzar sus relaciones mutuas;
- fomentar intercambios de ideas, puntos de vista, experiencias, estudios e investigaciones entre las entidades miembros en el campo de la auditoría, y trabajar para promover la auditoría en términos tanto científicos como prácticos;
- proporcionar la asistencia necesaria a los países árabes que deseen crear entidades fiscalizadoras superiores, o desarrollar aún más sus actuales entidades;
- trabajar a favor de la unificación de la terminología científica de auditoría empleada en las entidades miembros;
- trabajar a favor de una creciente conciencia, dentro de las naciones árabes, de la importancia de la fiscalización con objeto de reforzar el papel de las entidades al llevar a cabo su misión;
- organizar y fortalecer la cooperación entre la organización y las instituciones y los organismos especializados de la Liga Árabe, la INTOSAI y otras organizaciones - tanto internacionales como regionales - cuyas actividades estén relacionadas con la auditoría; y
- dar los pasos necesarios para que la organización se encargue de designar las entidades que fiscalizarán las cuentas de la Liga Árabe y otros organismos vinculados con ésta, financiados directamente por la Liga o por Estados árabes, y trabajar a favor de la promoción del control financiero y la auditoría dentro de dichos organismos.

Los miembros de la organización son todas las EFS de los países árabes miembros de la Liga Árabe.

La organización tiene una Asamblea General, un Consejo Ejecutivo y la Secretaría General (ocupada actualmente por el Tribunal de Cuentas de la República de Túnez, cuyo Primer Presidente es el Secretario General de la Organización).

Hasta la fecha, la organización celebró su Congreso Constituyente en 1976 en El Cairo (Egipto); el primer Congreso tuvo lugar en 1977 en El Cairo (Egipto); en 1980 se realizó en Túnez (Túnez) un Congreso Extraordinario; el segundo Congreso se llevó a cabo ese mismo año en Riad (Arabia Saudita), y el tercer Congreso se celebró en Túnez (Túnez) en 1983.

Después de la aprobación de nuevos estatutos, la primera sesión ordinaria de la Asamblea General tuvo lugar en 1983 en Túnez (Túnez); la segunda sesión ordinaria se produjo en Abu Dhabi (Emiratos Árabes Unidos) en 1986; la tercera sesión ordinaria, en Jartum (Sudán) en 1989; la cuarta sesión ordinaria, en Trípoli (Libia) en 1992; la quinta sesión ordinaria, en Beirut (Líbano) en 1995; la sexta sesión ordinaria, en El Cairo (Egipto) en 1998, y la séptima sesión ordinaria, en Rabat (Marruecos), en 2001.

En la actualidad ocupa la presidencia de la ARABOSAI el Tribunal de Cuentas del Reino de Marruecos. La octava asamblea general se celebrará en 2004 en Amman (Jordania).

# ASOSAI

## Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia



*Los Directores de las EFS de India, Filipinas y Tailandia se dirigen a la IX Asamblea de la ASOSAI, celebrada en Manila en 2003.*

El nacimiento de la ASOSAI se debe en gran medida a los esfuerzos de la EFS de Filipinas, bajo la dirección de su entonces Presidente Francisco S. Tantuico, Jr. En 1977 propuso a sus colegas de Asia la creación de una organización que mejorase la calidad del rendimiento de los auditores de las Administraciones públicas de Asia, a través de la formación, la investigación y la educación continuadas. Comprendiendo la necesidad de un grupo regional asiático, sus colegas de la región no tardaron en expresar su apoyo.

Después de lograr el apoyo financiero y técnico de la German Foundation for International Development (DSE), la EFS filipina patrocinó el I Seminario Regional de Auditores Asiáticos, celebrado en Tagaytay City, al que asistieron representantes de las EFS de toda Asia (Afganistán, Bangladesh, Corea, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Nepal, Singapur, Sri Lanka y Tailandia). La creación de la ASOSAI formó parte del programa de trabajo de dicho seminario.

Finalmente, el 4 de octubre de 1979, los directores de las EFS de Bangladesh, Filipinas, India, Indonesia, Japón, Malasia, Nepal y Tailandia suscribieron en Berlín una carta que constituía oficialmente la ASOSAI. El Sr. Tantuico fue elegido primer Secretario General.

Desde su inicio la ASOSAI ha cumplido con gran fidelidad su principal objetivo de brindar oportunidades de formación y educación continuadas a los auditores

públicos en busca de la meta de mejora de la calidad y el rendimiento de la fiscalización. Los 116 programas que han sido realizados a lo largo de 24 años pueden clasificarse del modo siguiente:

- 12 cursos organizados por la ASOSAI con fondos propios, por lo general con la ayuda de contribuciones voluntarias de algunas EFS miembros;
- 11 cursos organizados bajo los auspicios de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), con financiación de bancos de desarrollo internacionales y regionales; y
- 93 programas organizados por países miembros de la ASOSAI.

Los temas de estos programas hacen referencia a auditorías en muchos ámbitos distintos, por ejemplo auditorías financieras y de cumplimiento, del rendimiento y/o de la rentabilidad, sistemas informáticos y/o de información, obras públicas y privatización. Otros programas de formación se han centrado en la gestión de recursos humanos para directores y subdirectores de la ASOSAI, gestión de programas de formación, contabilidad de costes en la Administración, así como gestión presupuestaria y controles presupuestarios/financieros.

La ASOSAI también ha emprendido la publicación de artículos de investigación sobre fiscalización y campos afines. Se han llevado a cabo satisfactoriamente siete proyectos de investigación sobre los temas siguientes:

- Rendición de cuentas y control de empresas públicas
- Rendición de cuentas y dirección financiera en la Administración pública
- Auditoría de obras públicas y proyectos
- Ingresos de la Administración: rendición de cuentas y auditoría
- Directrices sobre auditoría del rendimiento
- Directrices sobre auditoría de la TI
- Directrices para afrontar el fraude y la corrupción

Desde su fundación en 1979 la ASOSAI ha celebrado nueve asambleas. Las EFS de India e Indonesia acogieron dos veces estas asambleas, y las EFS de China, Corea, Filipinas, Japón y Tailandia, una vez.

A partir de la 2ª Asamblea, en 1982, donde actuó como anfitriona la EFS de Japón, se incorporó a la asamblea un seminario internacional. Se eligió un tema, y los

resultados de los debates sobre el tema fueron aprobados y oficializados mediante un documento. Los temas de los seminarios han sido los siguientes:

- Declaración sobre directrices referentes al papel de apoyo de los sistemas de auditoría pública con respecto al desarrollo nacional
- Declaración sobre directrices referentes al papel de las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la rendición de cuentas pública
- Declaración sobre directrices referentes al papel de la auditoría en la promoción de reformas para una Administración pública y una dirección empresarial eficientes
- Directrices sobre promoción de una gestión eficaz de las finanzas y las inversiones públicas
- Directrices sobre promoción de una contabilidad eficaz y un adecuado sistema de control interno en la Administración
- Directrices sobre promoción de una Administración pública eficiente y eficaz a través de la auditoría del rendimiento

En la 8ª Asamblea, celebrada en Chiang Mai (Tailandia), el formato de seminario internacional fue sustituido por un simposio de un día sobre un tema determinado. Después del discurso de apertura y de la presentación del informe especial sobre el tema se llevó a cabo un debate de expertos.

El tema del I Simposio en Chiang Mai fue el papel de la EFS en la promoción de la buena gobernanza nacional en el sector público. El tema del II Simposio, celebrado durante la 9ª Asamblea de Manila (Filipinas) en octubre de 2003, fue la gestión de la calidad en la auditoría pública.

# CAROSAI

## Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe



*Los miembros fundadores de la CAROSAI en su Congreso inaugural de 1988.*

La Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI) es la sexta organización regional de la INTOSAI. Su lengua oficial y de trabajo es el inglés, y todos los países del Caribe, sean independientes o no, pueden ser miembros ordinarios o asociados de la Organización. En la actualidad la CAROSAI tiene 21 EFS miembros.

La Carta fundacional de la CAROSAI fue aprobada y firmada en 1988 en Port of Spain (Trinidad) por los delegados de las EFS de siete países independientes. Los objetivos de la CAROSAI son los

siguientes:

- promover el intercambio de ideas y experiencias,
- ofrecer oportunidades de formación y educación continuada,
- promover la importancia de la función de auditoría interna dentro del sector público,
- servir como centro de información y enlace regional con el resto del mundo,
- proporcionar asistencia técnica e intercambio de conocimientos especializados entre los miembros,
- elevar el nivel de conciencia con respecto a la auditoría en el área del Caribe para apoyar la función de las instituciones en el desempeño de sus obligaciones, y
- promover la aplicación de una fiscalización global.

La CAROSAI también tiene el mandato de organizar conferencias y seminarios para el intercambio de ideas y experiencias en el campo de la fiscalización del sector público, y de fomentar y promover la investigación en el ámbito de la auditoría.

En el Congreso fundacional de la CAROSAI celebrado en 1988, el responsable de la EFS de Trinidad y Tabago fue elegido como Secretario General de la CAROSAI, cargo que continúa ocupando hasta la fecha. Además, la Secretaría se ha alojado desde su inicio en las Oficinas del Auditor General de Trinidad y Tabago, pero puede trasladarse a cualquier otro país miembro. En 1993 la CAROSAI obtuvo un estatus jurídico en Trinidad y Tabago mediante una ley del Parlamento. Sin embargo, se ha mantenido su estatus regional.

En 2003 la EFS de Trinidad y Tabago informó al Congreso de la CAROSAI que pensaba transferir la Secretaría a otra EFS. La EFS de Santa Lucía ha iniciado los trámites ante su Gobierno para asumir la Secretaría después de un período de transición entre 2003 y 2006.

La CAROSAI celebra conferencias trienales que brindan a sus miembros la oportunidad de compartir preocupaciones, ideas y experiencias. El último Congreso de la CAROSAI (el sexto) se celebró en Bermuda en agosto de 2003. En él se eligió un nuevo Consejo Ejecutivo presidido por Bermuda. Trinidad y Tabago es el Secretario General, y los otros miembros son las Bahamas y Santa Lucía.

### **Formación**

La formación ha constituido una prioridad desde el inicio de la CAROSAI. En 1991 la CAROSAI solicitó ayuda a organismos regionales de financiación para realizar un programa formativo mediante el cual las EFS desarrollasen y actualizarasen las competencias de fiscalización de su personal. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) respondió favorablemente y prestó asistencia técnica a la CAROSAI a través de un acuerdo técnico no reembolsable suscrito por el BID y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) en septiembre de 1993, y de un acuerdo de subvención suscrito por el BDC y la CAROSAI en noviembre de 1993. Estos dos acuerdos dieron origen al Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la CAROSAI, destinado a actualizar las capacidades técnicas y directivas de las EFS miembros a través de un programa formativo para el personal técnico y de fiscalización, y al establecimiento de parámetros correspondientes a un programa que satisfaga las necesidades educativas a largo plazo del personal de las EFS y de otros empleados en el ámbito financiero en el sector público de los países miembros de la CAROSAI.

El proyecto concluyó satisfactoriamente en 1997, alcanzando todos los objetivos establecidos, mediante la ejecución de cuatro talleres de formación y otros dos talleres para todas las EFS de la región de la CAROSAI.

El segundo Programa de Formación Regional a Largo Plazo (LTRTP) fue llevado a cabo en la región de la CAROSAI durante 2003 en cooperación con la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y con financiación del BID. El programa constó de las siguientes actividades básicas en 2002 y 2003:

- un Taller de Diseño y Desarrollo de Cursos (CDDW) celebrado en St. Kitts y Nevis, de 6 semanas de duración,
- un Taller de Técnicas de Enseñanza (ITW) celebrado en Santa Lucía, de 3 semanas de duración,
- una sesión de 2 semanas de preparación para el Taller de Auditoría Regional (RAW) celebrada en Granada, y

- un Taller de Auditoría Regional (RAW) celebrado en Trinidad, de 2 semanas de duración.

### **Memorándum de Acuerdo**

El 12 de agosto de 2003 se firmó un Memorándum de Acuerdo (MDA) para la Cooperación Multilateral, de 3 años de duración, entre la CAROSAI, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido y la IDI. Este MDA es una prueba del compromiso de las tres organizaciones en el reforzamiento de la auditoría pública externa en el Caribe a través de la formación regional, continuando la labor iniciada por los LTRTP. Gracias a niveles más elevados de profesionalidad y rendimiento, las instituciones de fiscalización podrán desempeñar un papel más eficaz en la mejora de la calidad de la gobernanza y la rendición de cuentas en la región de la CAROSAI.

En particular, los firmantes del MDA se proponen trabajar juntos a través de actividades formativas y de otros tipos para adquisición de capacidades, con objeto de ayudar a los miembros de la CAROSAI a reforzar y mejorar:

- la calidad de las auditorías, inicialmente las auditorías financieras pero también las de rentabilidad o del rendimiento;
- la gestión de recursos dentro de las EFS;
- la dirección de recursos humanos;
- las relaciones con clientes y otros interesados; y
- otros aspectos de las actividades de una EFS moderna, tal como acuerden los signatarios.

La CAROSAI cree que la firma del MDA otorga a la organización unos cimientos sólidos sobre los cuales se basan los éxitos de los LTRTP hasta la fecha.

### **Desarrollo del Comité Regional de Fortalecimiento Institucional**

Desde 1997 la CAROSAI ha tenido un Comité Regional de Formación encargado de la responsabilidad de identificar las necesidades regionales de formación y desarrollar planes para afrontar estas necesidades. Su principal centro de atención ha consistido en llevar a cabo los LTRTP. Como esto tenía que concluir a finales de 2003, el VI Congreso de la CAROSAI decidió ampliar el mandato de adquisición de capacidades de cada EFS. Con el nombre de Comité Regional de Fortalecimiento Institucional (RISC), se encarga de facilitar formación eficaz y sostenible, así como otras actividades de adquisición de capacidades, a las EFS de la región. Las Islas Caimán presiden el RISC, y los otros miembros son Antigua y Barbuda, Bermuda, Dominica, Montserrat, Santa Lucía y Turcas y Caicos.

### **Taller de Planificación Estratégica**

En el VI Congreso celebrado en Bermuda, en agosto de 2003, se celebró un Taller de Planificación Estratégica presidido por el Sr. Magnus Borge, Director General de la IDI. Como resultado del taller, la CAROSAI reafirmó su compromiso con los LTRTP y el desarrollo y reforzamiento de los conocimientos especializados en formación dentro de la región. El Congreso creyó que el mejor empleo de los futuros fondos dedicados a la formación sería aprovechar los éxitos de los LTRTP y establecer nuevas sesiones del Taller Regional de Auditoría y nuevos cursos regionales para hacer frente a las necesidades más urgentes de la región. Teniendo en cuenta esto, el Congreso elaboró un plan de formación de 3 años de duración para los cursos regionales.

Los participantes en el taller acordaron lo siguiente.

- La CAROSAI tiene tres necesidades de formación de alta prioridad:
  - el uso de la TI en el proceso de fiscalización,
  - la auditoría financiera, y
  - la auditoría del rendimiento.
- Las necesidades de formación más especializadas deberían estar vinculadas con la necesidad permanente de una formación más general en auditorías financieras y del rendimiento.
- El RISC preparará un proyecto de Términos de Referencia para el Comité y un proyecto de Plan Regional de Formación y Adquisición de Capacidades - adjuntando la descripción de las prioridades, funciones y responsabilidades de formación, y un modelo de asociación formativa - que se presentará al Consejo Ejecutivo para su debate y aprobación.

### **L aniversario de la INTOSAI**

La CAROSAI hace llegar sus sinceras felicitaciones a su organismo matriz, la INTOSAI, en su L aniversario. Es importante señalar que la INTOSAI nació en la región del Caribe, en la isla de Cuba, y ha crecido viento en popa a lo largo de sus 50 años.

### **Conclusión**

Bajo su Presidente y Consejo Ejecutivo de reciente elección, la CAROSAI continuará esforzándose por la sostenibilidad y la adquisición de capacidades como instrumento para una mejor rendición de cuentas, transparencia y buena gobernanza.

# EUROSAI

## Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa



*Miembros del Comité de Gobernadores de la EUROSAI en 1993.*

La EUROSAI, que contaba con sólo 13 años de existencia en el aniversario de la INTOSAI, es la más joven de la familia de organizaciones regionales.

La actividad de la EUROSAI se inició con un Congreso constituyente que tuvo lugar en Madrid en 1990 y formó parte del proceso general de integración europea caracterizado por la caída del muro de Berlín y las perspectivas de construir una nueva Europa desde el Atlántico hasta los Urales. Se ajustó a los principios fundamentales de la Declaración de Lima, y a la experiencia en cooperación internacional obtenida en el

marco de la INTOSAI. Desde los primeros días de su existencia la EUROSAI se ha dedicado a organizar una cooperación fecunda y mutuamente beneficiosa en el campo de la auditoría pública entre todos los países de la Europa anteriormente dividida.

Su prioridad consistía, y sigue consistiendo, en prestar la ayuda que necesaria para establecer organismos independientes de auditoría pública en los países de Europa central y oriental que han elegido la vía de las reformas democráticas y el paso a la economía de mercado.

Desde la creación de la EUROSAI se han celebrado cinco Congresos: Madrid (1990), Estocolmo (1993), Praga (1996), París (1999) y Moscú (2002). Los Congresos han debatido las cuestiones más importantes referentes a su actividad, entre otras la evolución del papel de la auditoría del Estado; las auditorías de la privatización; la independencia de las EFS; la relación entre las EFS y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como con los medios de comunicación social; y el control sobre la ejecución de los presupuestos del Estado.

De acuerdo con las resoluciones y decisiones de los Congresos, el Comité Directivo de la EUROSAI pone en práctica las prioridades de la organización, entre las que se incluyen la formación, la fiscalización ecológica y la utilización de la tecnología de la información. Se han creado un comité y dos grupos de trabajo para coordinar el trabajo de la EFS en estos campos.

El comité de formación de la EUROSAI, co-presidido por las EFS de Francia y España, elabora proyectos de programas de formación para el Comité Directivo y coordina su ejecución, una vez que han sido aprobados. Las actividades formativas más recientes de la EUROSAI se han celebrado en Polonia (2001) sobre el uso de la

tecnología de la información, en Hungría (2002) sobre la auditoría del rendimiento, y en la República Checa (2003) sobre la evaluación de la auditoría interna. Además, se está llevando a cabo un Programa a largo plazo de formación, en cooperación con la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI.

La EFS de Polonia ha presidido un grupo de trabajo sobre auditoría ecológica en el marco de la EUROSAI desde 1999. Bajo la dirección de este grupo se han emprendido diversas auditorías conjuntas de carácter multilateral, incluida una evaluación del cumplimiento del Convenio de Helsinki, así como de los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre la eliminación de la contaminación de la atmósfera, los ríos y los océanos.

Un acuerdo del V Congreso de la EUROSAI en 2002 estableció un grupo de trabajo sobre tecnología de la información presidido por la EFS de los Países Bajos. Este grupo de trabajo planifica y lleva a cabo actividades conjuntas destinadas a la investigación, por parte de las EFS europeas, de las consecuencias estratégicas de los avances relacionados con la TI.

La cooperación con la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (EURORAI) es un campo prometedor para las actividades de la EUROSAI. Incluye temas tan importantes como la coordinación de la actividad de fiscalización entre las entidades de auditoría nacionales, regionales y locales, y las interacciones en áreas de interés común. Estas actividades fueron debatidas en las conferencias conjuntas de la EUROSAI y la EURORAI en Portugal (2001) y Dinamarca (2003).

La EUROSAI también ha comenzado la cooperación con la OLACEFS, actualmente en curso. La primera conferencia conjunta tuvo lugar en España en 2000, la segunda en Colombia en 2002, y la tercera en el Reino Unido en mayo de 2004.

La EFS española se encarga de la Secretaría de la EUROSAI. Lleva a cabo un trabajo amplio y fructífero en apoyo de las actividades de la EUROSAI, el Comité Directivo, los comités y grupos de trabajo; también se encarga de la ejecución del presupuesto. La Secretaría publica una revista anual y un boletín trimestral. También elabora y actualiza una base de datos sobre normas oficiales y publicaciones de las EFS miembros que la constituyen.

# OLACEFS

## Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores



*Delegados a la Asamblea de la OLACEFS celebrada en 2003 en La Habana, 50 años después de que en dicha ciudad se celebrase el I INCOSAI.*

La OLACEFS tiene una rica historia cuyos orígenes se remontan al año 1953, fecha desde la cual se fue estructurando como un organismo internacional, cuya visión panorámica nos muestra una evolución de crecimiento continuo que permite proyectar con realismo la consecución gradual de los objetivos trazados.

En atención a la recomendación derivada del III INCOSAI, celebrado en Brasil, en 1959, respecto a la creación de grupos regionales en los cinco continentes, podemos mencionar que fue en el I Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras Superiores (I CLADEFS) realizado en Caracas

(Venezuela) en 1963, cuando se recomendó la creación del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, con objeto de realizar las funciones de investigación especializada y servir como centro de información, enseñanza, coordinación y asesoría mutua entre entidades fiscalizadoras. Esta propuesta se cristalizó el 9 de abril de 1965, en el marco del II CLADEFS realizado en Chile, cuando se aprobó la creación del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF).

Fueron designadas como sede del ILACIF las EFS de Venezuela (1965-1972), Perú (1973-1975), Ecuador (1976-1978), Colombia (1979-1985) y Perú (1986-1990). Cuando en 1986 la Carta Constitutiva del ILACIF fue objeto de algunas modificaciones, su denominación pasó a ser Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras.

El 11 de octubre de 1990 la Asamblea General Extraordinaria celebrada en Buenos Aires (Argentina) acordó que la institución cambie de nombre otra vez, y se convierta en la actual Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). El término "organización" se consideró más apropiado para una entidad que congrega a los funcionarios del más alto nivel en materia de control y fiscalización, además de adecuarse a la mejor definición de grupos regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Desde 1991 hasta 1996 la EFS de México fue sede de la OLACEFS durante un período de seis años, conforme lo señalado en los estatutos de la Organización. La EFS de Perú fue elegida para el período 1997-2002.

Las modificaciones introducidas en la Carta Constitutiva y el Reglamento de la OLACEFS, aprobadas en la XI Asamblea General de la Organización celebrada en

Panamá en agosto de 2001, concretan la aspiración de contar con una institución más participativa, más descentralizada, sustentada en dos importantes principios: la democratización y la descentralización de actividades. De esta manera se propicia la posibilidad de acceso de todos sus miembros activos a su conducción, al separar el ejercicio de las facultades de los órganos de la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva, así como al adecuar los comités y las comisiones como órganos al nuevo modelo organizativo, que recoge la visión conceptual de una Organización que fomenta la participación de nuestras distintas Entidades de Fiscalización Superior en su propio desarrollo y perfeccionamiento.

En la XII Asamblea General Ordinaria de nuestra Organización regional, celebrada en México en septiembre de 2002, se designó a la EFS de Panamá como Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS para el período 2003-2008, y la EFS de la República Bolivariana de Venezuela fue elegida para ejercer la Presidencia durante los años 2003 y 2004.

Merece destacar que desde 1963 hasta 1993 nuestra organización celebró cada tres años diez Congresos Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CLADEFS), y desde 1991 hasta el año 2003, se han realizado trece Asambleas Generales, con carácter anual.

Una de las estrategias enmarcadas dentro del Plan Estratégico de la OLACEFS se refiere a la consolidación del posicionamiento institucional y la capacidad de liderazgo internacional. La OLACEFS ha enunciado su misión bajo la perspectiva de una corriente unitaria dentro de la diversidad de las EFS que la integran, y su misión recoge ese compromiso.

La OLACEFS es un organismo internacional, autónomo, independiente, apolítico y de carácter permanente, que cumple funciones de investigación científica especializada y desarrolla tareas de estudio, capacitación, especialización, asesoría y asistencia técnica, formación y coordinación al servicio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y del Caribe.

Son órganos de la Organización: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, las comisiones y los comités. Su Presidente preside el Consejo Directivo y la Asamblea General, dura dos años en el ejercicio de sus funciones; la Secretaría Ejecutiva es el título de la EFS elegida para conducir la sede de la OLACEFS, pertenece al Consejo Directivo y lleva a cabo estas tareas durante un período de seis años, con posibilidad de prorrogar su mandato durante otros cuatro años. El Consejo Directivo está formado por seis miembros.

Actualmente tiene constituidos dos Comités: el Comité Especial de Revisión (CER) de la Carta Constitutiva y sus Reglamentos, y el Comité de Capacitación Regional (CCR); y cuatro (4) Comisiones, la Comisión Técnica Especial de Ética, Probidad

Administrativa y Transparencia (CEPAT); la Comisión Técnica Especial de Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR), la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente INTOSAI-OLACEFS (COMTEMA), y la Comisión de Tecnología de Información.

Desde hace casi cuatro décadas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países latinoamericanos y caribeños han venido comprometiendo sus mejores esfuerzos para continuar impulsando el espíritu de la OLACEFS de forma acorde con los tiempos modernos, con el firme propósito de fortalecer las relaciones interinstitucionales entre los miembros que la conforman y los que integran otros grupos regionales de la INTOSAI.

# SPASAI

## Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur



*Seminario de la SPASAI/la IDI sobre gestión de recursos humanos celebrado en Fiji en 1989.*

El objetivo de la SPASAI, uno de los siete grupos de trabajo regionales de la INTOSAI, es “fomentar, promover y establecer la cooperación entre los miembros en el campo de la Auditoría Pública.”<sup>1</sup>

Si bien la SPASAI fue aceptada oficialmente como miembro de la INTOSAI en 1987, la primera reunión entre los auditores generales y otros altos directivos de las oficinas de auditoría de las islas del Pacífico se celebró en Fiji en 1973. En la actualidad la SPASAI está integrada por la Oficina del Auditor General (o su equivalente) de 22 países y Estados de la región del Pacífico.

A lo largo de los últimos años la meta principal de la SPASAI ha consistido en ejecutar satisfactoriamente su Plan Regional de Fortalecimiento Institucional.

El plan tiene cinco objetivos:

- ayudar a las oficinas de auditoría a satisfacer sus necesidades formativas y afines;
- proporcionar un medio para compartir en la región la información sobre formación, metodologías y tecnología;

<sup>1</sup>Constitución de la SPASAI, que puede consultarse en [www.oag.govt.nz](http://www.oag.govt.nz).

- garantizar la pertinencia continuada de las actividades formativas y afines;
- obtener los recursos necesarios para la ejecución del plan; y
- promover las mejores prácticas y metodología, y reforzar las estructuras organizacionales de las oficinas de auditoría.

Los objetivos específicos del plan son llevados a cabo por el Comité Regional de Fortalecimiento Institucional (RISC), que identifica las necesidades de formación y de otros tipos de reforzamiento institucional dentro de la región. El RISC es un subcomité de la SPASAI y está integrado por el Auditor General (o su equivalente) de Fiji, las Islas Cook, Kiribati, Nueva Zelanda, Palau y Papua Nueva Guinea.

Como resultado del plan se han celebrado diversos talleres de formación. Los talleres han abarcado áreas tales como la auditoría financiera, la auditoría del rendimiento (de la rentabilidad), las técnicas didácticas, y el diseño y desarrollo de cursos. Además de facilitar la formación de gran número de miembros del personal de la SPASAI en estos campos, el plan ha ayudado también a los asistentes a los talleres a adquirir las competencias necesarias para trasladar estos conocimientos a sus colegas.

La documentación elaborada por los asistentes a los talleres –así como la documentación modificada procedente de otros grupos de trabajo regionales de la INTOSAI– ha proporcionado valiosos recursos a distintos miembros de la SPASAI.

Los asistentes a los talleres han utilizado sus competencias no sólo para desarrollar las capacidades de sus colegas tanto en la oficina como en el ámbito regional, sino también para formar al personal del sector público más amplio en sus propios países. Estas actividades ayudarán a reforzar las funciones de fiscalización y el sector público en la región de la SPASAI.

En la actualidad la SPASAI celebra un Congreso cada 2 años. El primero se celebró en 1988 en Vanuatu. Desde entonces se han celebrado en Kiribati (1991), Tuvalu (1994), los Estados Federados de Micronesia (1996), Fiji (1998), Sydney (2000), las Islas Cook (2002) y Samoa (2004).

En época reciente la SPASAI también ha creado el *SPASAI Bulletin* para la región del Pacífico. El *Bulletin* se publica bajo la coordinación de la Oficina del Auditor General de Fiji y sirve para actualizar a las oficinas miembros acerca de cuestiones de interés, avances recientes que afectan a las oficinas de auditoría, asuntos emergentes y otros temas de interés general.

En la última reunión del RISC, celebrada en Nadi (Fiji) en abril de 2003, el Comité acordó iniciar actividades de formación en áreas identificadas por un análisis

regional de necesidades de formación efectuado en 2002. Entre los temas de formación identificados se cuentan la auditoría forense, de la deuda pública, ecológica y de tecnología de la información. También se acordó examinar la introducción de la revisión paritaria en la región.

Es preciso reconocer con gratitud el apoyo continuado a la región por parte del Banco Asiático de Desarrollo y la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI, así como el apoyo de los miembros de la SPASAI que aportan formadores y son anfitriones de los talleres.





## Actas de la celebración del 50° aniversario de la INTOSAI

Sesión técnica





## Discurso inaugural

### *Dr. Ock-Sup Noh, Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI*

En este año la INTOSAI cumple 50 años. Es para mí un honor y un gran privilegio inaugurar la celebración de las bodas de oro de la INTOSAI. Cuando se creó la INTOSAI en 1953, en La Habana, sólo tenía como miembros a 34 entidades fiscalizadoras superiores. Desde entonces la INTOSAI ha crecido hasta llegar a las actuales 185 EFS.

El crecimiento y desarrollo de la INTOSAI ha sido notable desde otros puntos de vista. Siempre ha constituido el centro de conocimientos, información y experiencia para la comunidad internacional de la auditoría. Todos reconocen que hemos elaborado un significativo volumen de conocimientos sobre los elementos básicos más importantes de la auditoría gubernamental, tales como la fiscalización, la contabilidad y las normas de control interno. Debido a nuestro compromiso con una mejor Administración pública, tenemos una tradición pionera en campos que no se consideraban importantes en el pasado. Tenemos muchos motivos para estar satisfechos de nuestro trabajo innovador en la promoción de la profesionalidad en la gestión de la deuda pública, la auditoría de TI, la privatización, la evaluación de programas, la auditoría del medio ambiente, las auditorías de instituciones internacionales, y la lucha contra el blanqueo internacional de dinero. Todos estos logros satisfactorios no sólo demuestran que hemos puesto en práctica el significado de nuestro lema –"La experiencia mutua beneficia a todos"- sino que ponen de relieve la necesidad subyacente de continuar cooperando tanto dentro como fuera de la INTOSAI.

En esta feliz ocasión del 50 aniversario de la INTOSAI, resulta significativo y oportuno al mismo tiempo el que nos reunamos aquí en Budapest para echar una mirada hacia atrás, a la historia llena de éxitos de la INTOSAI, y para augurar una mejor INTOSAI en el futuro. Confío en que la sabiduría y la sagacidad de los oradores de hoy nos mostrarán el camino que podremos transitar en los años por venir, tomando como base nuestros puntos fuertes. El papel de la EFS en la ayuda a la rendición de cuentas y el rendimiento de la Administración se ha vuelto cada vez más importante. Y estoy seguro de que los esfuerzos concertados de la comunidad fiscalizadora internacional seguirán ayudando a los auditores gubernamentales a cumplir las crecientes expectativas de sus propios Gobiernos y de sus pueblos, como lo han hecho hasta hoy.

Representa una gran satisfacción la participación de tres distinguidos oradores en la sesión técnica de hoy, y es un honor el presentarlos: el Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas austriaco; el Dr. Attila Chikán, Rector de la Universidad de Ciencias Económicas y Administración Pública de Budapest, y el Dr. Arturo González de Aragón, Auditor General de México.

El Dr. Fiedler, apreciado como un influyente defensor de la independencia de las EFS y de la INTOSAI, ha sido Secretario General de la INTOSAI durante más de 10 años. La comunidad internacional de la auditoría debe mucho al Dr. Fiedler, que ha sido una figura clave en el desarrollo de la INTOSAI. Es la persona indicada para guiarnos hacia una minuciosa comprensión y una lúcida interpretación del concepto de independencia de las entidades fiscalizadoras superiores. Expresado con sencillez por el Dr. Fiedler, la independencia constituye el credo de los auditores gubernamentales. Siendo independientes, podremos añadir un valor real a nuestro trabajo ayudando a nuestros gobiernos a rendir cuentas, a ser transparentes y a ser fiables.

El Dr. Chikán, ex-Ministro de Asuntos Económicos de Hungría, es un académico de prestigio mundial y un profesional en diversas áreas de la economía y la administración de empresas. Nos ofrece su penetrante interpretación de la Declaración de Lima, que fue aprobada en 1977, y que desde entonces ha sido considerada como la Carta Magna de la auditoría gubernamental. El Dr. Chikán afirma con razón que los principios rectores de la auditoría gubernamental establecidos en la Declaración de Lima continúan siendo plenamente eficaces a la luz de la globalización y la integración propias de nuestro tiempo. Además, nos ilustra con elocuencia sobre el papel que la INTOSAI deberá desempeñar en la economía global. Las explicaciones perspicaces e informativas del Dr. Chikán serán una luz que nos guiará al afrontar los retos que se plantean a la INTOSAI en el siglo XXI.

El Dr. González de Aragón, un renombrado censor jurado de cuentas (CPA) con una amplia experiencia en planificación y presupuestos, ocupaba un alto cargo en el gobierno de la Ciudad de México y fue presidente de una empresa de censores jurados de cuentas antes de ser elegido como Auditor General de México en 2002. Desde el inicio de la INTOSAI en 1953, ésta ha tenido un gran éxito en el cumplimiento de su misión de facilitar el intercambio de información y la creación de capacidades entre sus miembros. Además de esta misión primaria, sin embargo, en época reciente la INTOSAI ha comenzado a beneficiar a las EFS miembros a través de una gama más amplia de actividades. Considero que algunas EFS ya han llevado a cabo revisiones paritarias y auditorías concurrentes o conjuntas dentro del marco de la INTOSAI. Tengo la esperanza de que otras EFS seguirán este camino en un futuro próximo y que la INTOSAI se propondrá fomentar un entorno donde las revisiones paritarias produzcan los beneficios deseados. Como sostiene el Dr. González de Aragón, la INTOSAI aportará en el futuro mayores y más variados beneficios a la comunidad fiscalizadora internacional. En definitiva, sin embargo, serán nuestros esfuerzos concertados y nuestro compromiso de compartir metas los que representen la diferencia que permita lograr los beneficios previstos.

Gracias a las exposiciones de tres notables oradores —el Dr. Franz Fiedler, el Dr. Attila Chikán y el Dr. Arturo González de Aragón— aprenderemos por qué la

auditoría gubernamental es tan importante, y qué otras cosas podemos lograr dentro de los principios que guían nuestra profesión. En mi condición de Presidente del Comité Directivo de la INTOSAI, desearía expresar mi más cordial gratitud a los tres oradores por sus excelentes exposiciones. Mi aprecio sincero se dirige asimismo a la Oficina Estatal de Auditoría de Hungría por sus magníficos preparativos de la celebración del 50 aniversario de la INTOSAI, y de la LI reunión del Comité Directivo. La comunidad fiscalizadora internacional se unirá a mí en considerar que este año histórico en la vida de la INTOSAI es un hito que augura otros 50 años de éxito.



# Una interpretación de la Declaración de Lima

*Dr. Attila Chikán, Rector de la Universidad de Ciencias Económicas y Administración Pública de Budapest*

## **Introducción**

En nuestro mundo de ritmo acelerado las opiniones de una organización profesional rara vez se citan después de más de un cuarto de siglo como fuente de autoridad o punto de referencia. La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, que fue aprobada en el IX INCOSAI de Lima (Perú) en octubre de 1977, pertenece a estas raras excepciones. Su mensaje y su estructura, extremadamente bien equilibrados, poseen una fuerza que continúa siendo eficaz en la actualidad. El objetivo de esta conferencia es demostrar por qué es eficaz la Declaración en las condiciones económicas y políticas de hoy, y por qué puede servir como brújula en las auditorías nacionales e internacionales.

Al principio de mis palabras resumiré mis opiniones sobre la Declaración de Lima, sus orígenes, y las consecuencias directas de su existencia. A continuación expondré su validez y sus funciones para las auditorías financieras en las condiciones actuales, con especial referencia a la internacionalización y la globalización. Por último, resumiré brevemente mis opiniones sobre las perspectivas contenidas en la Declaración.

Naturalmente, la validez de mi análisis queda limitada por el hecho de que no soy un experto en auditoría financiera. Por lo tanto, no puedo permitirme someter la INTOSAI o la Declaración de Lima a una crítica "desde dentro". Mi propósito es describir el lugar que ocupa la Declaración y la organización, sobre la base de un enfoque económico y de política social de carácter general (si bien influido por mis criterios personales).

## **La Declaración de Lima**

Desde que en el IX Congreso de la INTOSAI se aprobó la Declaración de Lima, cabe afirmar que se elaboró tomando como base la cooperación internacional, que ya era amplia. En aquel momento la INTOSAI había estado funcionando durante 24 años, y hacía tiempo que las EFS miembros habían superado la cifra de 100. Puede decirse que ya se había convertido en una organización global, aunque este término todavía no se empleaba en el sentido actual. La bibliografía que he estudiado muestra que a lo largo de toda su historia la INTOSAI ha sido una organización proactiva, sobre todo en el sentido de desplegar una actividad muy intensa en promover la creación de las organizaciones de auditoría en los países menos desarrollados. Por una parte, los principios establecidos en la Declaración de Lima reflejaban la experiencia obtenida durante este proceso, y por la otra, se proponían

garantizar que dicha experiencia se convirtiese en propiedad pública, es decir, alentar a diversos países a desarrollar las auditorías financieras empleando principios uniformes basados en esta experiencia. No sé con qué profundidad estaba arraigada en las mentes de los autores de la Declaración la noción de una coordinación operativa mundial, pero supongo que la idea sólo apareció de un modo muy débil entre sus intenciones, en el mejor de los casos. (Recuérdese que en 1977 se estaba inmediatamente después de la conmoción internacional causada por la crisis del petróleo, cuando todavía se consideraba que la coordinación global era una idea atrevida.)

Sin embargo, la Declaración dio muy buen resultado. Aunque a esta altura no sea necesario examinar su contenido, quisiera llamar la atención sobre algunas de las características y los principios incluidos en ella que más adelante resultaron ser de una gran importancia:

1. No sólo declara la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), sino que también
  - declara por qué es necesaria dicha independencia,
  - llama la atención hacia la correspondiente naturaleza de la independencia, y establece sus condiciones (personales y financieras) más importantes, y
  - define el contenido de la independencia mediante la definición de la relación de la EFS con las instituciones en cuestión.
2. Expone las limitaciones existentes en las actividades de las EFS y el poder de las decisiones de éstas; es decir, describe las expectativas referentes a las actividades de las EFS y los resultados de dichas actividades.
3. Proporciona directrices metodológicas detalladas acerca del contenido y los campos de actividad de las EFS (implantando los principios de aseguramiento de la calidad, lo cual en 1977 se adelantaba bastante a su tiempo).
4. Establece la posición que ocupan las actividades de las EFS en el ámbito internacional (con respecto al intercambio de experiencias y las relaciones con organismos internacionales).

*La Declaración de Lima se basa en principios y valores generales que perdurarán en el futuro previsible; se expone mediante una redacción tan lúcida y una estructura tan clara que da la sensación de resultar incuestionable.* De hecho, los años transcurridos han demostrado su utilidad directa, al igual que el hecho de que (gracias a los principios y valores perdurables que contiene la Declaración) continúa aportando en la actualidad un marco para las auditorías financieras, adaptándose a los requisitos de un mundo en rápido cambio.

### **Las auditorías financieras en nuestros días**

El propósito de la auditoría financiera ha sido definido de muchos modos diferentes. La definición que considero más importante, sobre todo en relación con nuestro asunto, es que sirve al objetivo de *incrementar la seguridad del funcionamiento de la sociedad*. La seguridad es importante no sólo porque constituye uno de los factores más importantes para el estado general del individuo, y como tal, es un factor muy importante para evaluar una sociedad determinada, sino que también desempeña un papel decisivo en la dinámica del crecimiento del bienestar social. Un principio económico básico afirma que la incertidumbre provoca costes considerables y, además, distorsiona la estructura de la utilización de recursos, lo cual entorpece aún más la eficiencia económica.

Por supuesto, existen diversos componentes necesarios para la seguridad de la sociedad. Teniendo en cuenta el papel de los sistemas institucionales del Estado en la sociedad moderna, la seguridad en el funcionamiento de las instituciones de máximo nivel (y la confianza del pueblo en dicha seguridad) posee una importancia excepcional. La tarea principal de las EFS consiste en promover esta seguridad. La bibliografía referente a la historia de las EFS llama la atención de modo sistemático sobre el hecho de que, en un primer momento, la tarea de las auditorías era controlar la regularidad financiera de las actividades de la autoridad estatal. Sin embargo, los avances que se han llevado a cabo a lo largo de los pasados decenios (desde la expansión de los sistemas de bienestar hasta los requisitos cada vez más exigentes de la competitividad internacional) han conducido a la situación actual, donde el análisis de la eficiencia operativa es tan importante como la auditoría de regularidad.

Hablar de auditorías financieras no implica en ningún caso un enfoque estrecho y unilateral. Por el contrario, *las dimensiones más abarcadoras de las actividades de la autoridad estatal aparecen en el ámbito financiero*. Los gastos de los sistemas de bienestar social se encuentran entre las partidas más cuantiosas de utilización del PIB y entre los elementos más importantes de la situación general de la sociedad. Las oportunidades para la vida intelectual y material de la sociedad pueden encontrarse detrás de los sistemas de bienestar social. Con respecto a la competitividad internacional, el otro "avance" mencionado, cabe afirmar que el sistema de incentivos del Estado, la seguridad operativa de un país determinado, y la confianza demostrada acerca de esa seguridad representan factores competitivos decisivos en diversos campos.

Por consiguiente, la auditoría es una actividad que puede influir de manera decisiva en el bienestar social y las oportunidades de desarrollo. Con objeto de explorar con más detalle su auténtica importancia, veamos cómo se relaciona la auditoría con los otros factores principales que ejercen su influjo en la sociedad: el sistema de mecanismos de coordinación social.

### **La actividad de fiscalización en el sistema de mecanismos de coordinación social**

La fiscalización no se lleva a cabo en beneficio propio: ni sus motivos ni sus propósitos son independientes de los demás mecanismos de gestión y funcionamiento de la sociedad. *En mi opinión, la importancia de la Declaración de Lima reside en primer lugar y de modo más importante en el hecho de que, debido a su interpretación inequívoca, permite que la actividad de fiscalización, de un modo general (y en ciertos aspectos, por ejemplo la independencia, también de forma concreta) se integre en el sistema de gestión social.* Para explicarlo, permítaseme realizar un breve apunte teórico.

La división del trabajo constituye uno de los principios funcionales básicos de la sociedad moderna, que (debido al paralelo incremento de la eficiencia) da como resultado la especialización. Estos individuos y organismos especializados "intercambian" entre ellos los productos de sus actividades, y la coordinación de estos procesos de intercambio determina el marco de las actividades de la sociedad y la economía.

Existe una amplia bibliografía sobre los mecanismos de coordinación de la sociedad. Considero que la formulación de János Kornai es la que posee un carácter más general. Kornai distingue cuatro clases de mecanismos de coordinación: el burocrático, el de mercado, el ético y el agresivo.

En el funcionamiento del *mecanismo burocrático* las relaciones entre los actores se caracterizan por la subordinación y la supremacía. En virtud de las relaciones de poder predominantes, las órdenes inducen a quienes ocupan los niveles inferiores de la jerarquía a actuar y a intercambiar los productos de sus actividades de una forma y en una medida reguladas legalmente. Las relaciones pueden estar basadas en el dinero, es decir, monetizadas (los empleados perciben salarios), pero no necesariamente ocurre tal cosa.

En virtud del *mecanismo de mercado*, los actores tienen igual rango y establecen voluntariamente relaciones recíprocas, con el propósito de obtener ventajas mutuas gracias al cumplimiento de las reglas de un sistema construido sobre los intereses mutuos. Las relaciones se monetizan; en otras palabras, se basan en la presencia del dinero.

En el caso de la *coordinación ética*, una vez más los actores son paritarios, y participan en el proceso gracias a su propio libre albedrío. El incentivo para actuar así puede ser unilateral (beneficencia) o puede basarse en el principio de la mutualidad y la reciprocidad. En la coordinación ética el dinero no desempeña un papel directo.

En la *coordinación agresiva* los actores no poseen el mismo rango, y la reglamentación se basa en la exclusiva superioridad del coordinador. El dinero puede estar presente, pero no necesariamente ocurre tal cosa.

En todas las sociedades existe una combinación de estos mecanismos de coordinación, pero por lo general puede identificarse un tipo dominante de coordinación. En la sociedad moderna puede ser la coordinación burocrática o la de mercado. Las otras dos pueden predominar sólo temporalmente, antes de que rápidamente "se conviertan" en alguna de las otras dos (p. ej. la beneficencia se coloca en una fundación que forma parte del mercado o, en el caso de una toma violenta del poder, el liderazgo queda legitimado). No subsistirá ningún vacío de coordinación: cuando los otros tres mecanismos no funcionan, surgirá la coordinación agresiva.

*¿Cómo se integrará en este sistema el máximo nivel de la fiscalización financiera, tal como la define la Declaración de Lima?*

Los puntos de arranque de esta interpretación son los tres componentes principales de la auditoría tal como se define en la Declaración de Lima: su carácter estatal, su independencia y la atención que presta a la economía, la eficiencia y la eficacia en la utilización de los recursos financieros.

*El carácter estatal de la fiscalización coloca definitivamente las auditorías entre los elementos de la coordinación burocrática* (incluso cuando se fiscalizan organizaciones pertenecientes al mercado, por ejemplo las empresas públicas). En consecuencia, esta clase de fiscalización está en función de la función predominante que ejerza el Estado en un país determinado. Los principales puntos de importancia difieren entre un sistema de Estado liberal, de bienestar social o socialista. En este caso la importancia de la Declaración de Lima reside en el hecho de que establece principios generales, con independencia de las formas concretas que asuma el papel efectivo del Estado. Esto adquiere una importancia especial porque permite llevar a cabo auditorías sobre la base de los factores y prácticas que apuntan más allá de los gobiernos reales, que pueden ser sustituidos y facilitar que el Estado asuma funciones diferentes. Esta propiedad permite que prevalezca la independencia, parte integrante de la esencia de la auditoría.

Esto hace posible asimismo garantizar el prevailecimiento de la función más importante del Estado moderno –elaborar reglas de funcionamiento para todos los tipos de mecanismo de coordinación, y aplicar estas reglas- sin perturbar a la sociedad mediante frecuentes cambios de estas reglas.

Cabe afirmar que el mecanismo de mercado se ha convertido en el mecanismo de coordinación actualmente predominante en la mayoría de los países más desarrollados o moderadamente desarrollados. Para que se produzca este fenómeno,

se ha necesitado una reglamentación estable y fiable como condición previa de la competencia económica eficaz que moviliza a toda la sociedad. El hecho de que la Declaración de Lima otorgue un énfasis especial a la auditoría del rendimiento y la importancia de la eficiencia del rendimiento constituye en una medida considerable la consecuencia del hecho de que *la difusión de la coordinación de mercado que moviliza a toda la sociedad establece elevados requisitos de eficiencia, que también se aplican a procesos no organizados con base en el mercado*. Esto sucede porque en la mayoría de los casos existe la oportunidad de trasladar actividades coordinadas de forma burocrática a actividades de coordinación de mercado (p. ej. la tan debatida cuestión de la privatización de los servicios de atención sanitaria).

La coordinación ética establece relaciones entre la esfera privada y la pública, es decir, entre los elementos de la coordinación de mercado y la burocrática en diversos campos (por ejemplo, el funcionamiento de los foros de coordinación de intereses). Aún más importante, empero, es el hecho de que *las operaciones de las EFS no pueden concebirse sin aplicar explícitamente consideraciones éticas a las diversas lagunas existentes en la coordinación burocrática, o intentar una armonización de los criterios de la coordinación de mercado y la burocrática*.

Por definición, los casos de coordinación agresiva tienen que ser "sometidos a juicio" por la auditoría financiera, ya que la base para inducir a la acción, tal como se declara en la definición, es una supremacía ilegítima.

La exposición precedente ilustra el hecho de que la auditoría financiera combina cuidadosamente los mecanismos de coordinación en un país determinado. La Declaración de Lima proporciona principios generales definidos con claridad como respuesta a la cuestión del "cómo", que pueden adaptarse con facilidad a situaciones concretas. Aquí es donde aparece la ventaja de que los diferentes factores de la auditoría no sean demasiado específicos, y esto posibilita su adaptabilidad.

Pasemos ahora al que quizás sea el campo más atrayente en la interpretación de la Declaración de Lima: el papel que desempeña en nuestros días. Como el rasgo básico de la Declaración es su carácter internacional, coloquemos la globalización en el centro de esta exposición.

### **La Declaración de Lima y la economía global**

El fenómeno de la globalización no es nuevo. Los intentos generales de la humanidad de conocer el mundo circundante y de colocarlo dentro de su esfera de actividades han existido desde la antigüedad, y nuestros antepasados ampliaron sus conocimientos en el espíritu de este intento, expandiendo continuamente los límites del mundo conocido. Hoy en día el concepto de globalización se basa en la expansión de actividades primordialmente económicas a todo el mundo. No nos proponemos analizar las numerosas definiciones de este término. Emplearemos el

sencillo concepto según el cual *podemos hablar de la globalización de un fenómeno si la gama de consideraciones, toma de decisiones y acciones de los actores se extiende a todo el mundo.*

*Tal como se define actualmente la globalización, su fuerza impulsora es la economía, si bien su base y sus oportunidades se han creado mediante el desarrollo de la tecnología y la logística de la información.* Lo que la mantiene en movimiento es el intento general del capital de lograr una eficiencia cada vez mayor. Este intento exige la máxima movilidad posible del capital, y para favorecerlo trata de eliminar cualquier obstáculo que surja en su camino, incluidas las fronteras nacionales.

*La globalización también arroja nueva luz sobre los mecanismos de coordinación social.* Ha ampliado la validez del mecanismo de mercado, donde la función transfronteriza posibilita que las actividades económicas abarquen a todo el mundo. Al mismo tiempo, la esfera de actividades del mecanismo burocrático también ha cambiado (o en su caso, se ha incrementado). Ha abandonado el marco de los Estados-nación porque es necesario establecer un sistema de reglas de juego supranacionales para la economía, que deberá desarrollarse mediante una burocracia global. Todo esto lleva a la posibilidad de asistir a una duplicación de la coordinación global. Por una parte, existe una gestión global burocrática que ha funcionado históricamente durante mucho tiempo, primordialmente a través de instituciones supranacionales o de otra clase de instituciones internacionales creadas por los Estados-nación. El protagonista de esta coordinación es el político que obtiene más votos. Por otra parte, existe una coordinación del mercado basado en los intereses empresariales, cuyo protagonista es el empresario que obtiene el máximo de beneficios. En diversos aspectos la lógica de estas dos clases de coordinación difiere notablemente; sin embargo, tienen dos rasgos en común que son importantes en relación con el tema de esta conferencia.

Una de las propiedades comunes es que ambos protagonistas de la coordinación (el político y el empresario) avanzan por un sendero que, en esencia, se ven obligados a recorrer, en lo que respecta a sus preferencias. Si los ingresos de un empresario no superan de forma continuada sus gastos y los ingresos de sus competidores, o si en una elección un político no logra obtener más votos que sus adversarios, está perdido.

Una segunda propiedad común es que, con respecto a la coordinación burocrática y de mercado, la sociedad establece las expectativas éticas que llevan a la coordinación ética. Estas expectativas limitan de hecho la libertad de un actor determinado en su proceso de toma de decisiones. Sin embargo, a largo plazo y con respecto al sistema en conjunto (o en su caso, con respecto al país o a todo el mundo) podrían incluso incrementar la eficiencia en sentido estricto.

*¿Qué papel desempeñan la INTOSAI y la Declaración de Lima en esta coordinación global?* Para responder a esta pregunta, examinemos en primer lugar el sistema de globalización institucional.

Es importante que las instituciones creadas para la globalización de la coordinación burocrática y de mercado hayan sido creadas por los Estados-nación de conformidad con las reglas de la lógica política. Esta lógica funciona adecuadamente, aunque no con demasiada eficiencia, en la esfera meramente burocrática dentro del sistema de instituciones políticas internacionales. Sin embargo, la lógica interna de los sistemas institucionales de los Estados-nación que se han establecido para la coordinación de mercado (incluidos el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo) contradice las exigencias de la globalización de los mercados en diversos aspectos. Los protagonistas de la globalización de los mercados son las empresas multinacionales, cuya organización internacional todavía no se ha establecido y cuyos intereses, en la mayoría de los casos, son impuestos con carácter extraoficial en el sistema institucional global.

Mi propósito en este momento no consiste en exponer el sistema institucional de globalización en su totalidad. Por ejemplo, no me he referido a las organizaciones internacionales de carácter profesional y directivo, ni a la aparición de instituciones en la sociedad civil. En cambio, a la luz de lo anterior, prestemos atención al lugar y al papel de la INTOSAI y la Declaración de Lima.

Lo que se ha dicho acerca de los mecanismos de coordinación de los Estados-nación también aplica a la economía global; es decir, aunque la coordinación de mercado es, de manera comprobable, la más eficiente, no puede funcionar por sí sola, en particular porque las herramientas básicas de la coordinación de mercado (las reglas de la competencia) tienen que establecerse mediante la coordinación burocrática. *La INTOSAI tiene un papel exclusivo: influye indirectamente en los procesos globales a través del influjo sobre las actividades de los actores nacionales individuales, las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados-nación. Aquí reside la fortaleza de la Declaración de Lima: promueve con eficiencia el propósito según el cual cada entidad nacional de auditoría debe fiscalizar los organismos de la Administración pública sobre la base de idénticos principios y métodos.* Como consecuencia, pueden participar en la coordinación global con principios tan uniformes como sea posible, logrando así la mayor eficiencia posible. Se trata de un papel extremadamente importante, sobre todo teniendo en cuenta lo que se ha dicho acerca de la capacidad de actuación de las autoridades públicas para influir sobre la competitividad internacional de los estados-nación. A este respecto, la máxima importancia de la Declaración de Lima consiste en su contribución al funcionamiento del sistema institucional internacional sobre principios uniformes, por una parte, y en el mantenimiento de la pureza del sistema institucional, promoviendo así la pureza de la competencia global y su eficiencia, por la otra.

Colabora en este proceso el hecho de que está comenzando a implantarse una cooperación concreta entre las EFS y mediante la EFS supranacional de la Unión Europea, aunque quizás a un ritmo lento.

De forma armónica con lo anterior, puede considerarse que la INTOSAI representa una unidad importante de la gobernanza mundial, y la Declaración de Lima constituye un importante manifiesto sobre la gobernanza.

La INTOSAI es una unidad especial en la gobernanza mundial, y su importancia puede deducirse de este hecho. Básicamente, pertenece al sistema institucional de coordinación burocrática, ya que reúne las organizaciones centradas en la fiscalización de las autoridades públicas. En cierto sentido, plasmado en la Declaración de Lima, la INTOSAI ejerce un influjo, al igual que los organismos especializados de las Naciones Unidas, que elaboran reglas y recomendaciones para los Estados-nación; al mismo tiempo, a diferencia de otras organizaciones, no son los organismos gubernamentales de los Estados-nación los que se encuentran en el trasfondo, sino organizaciones con una notable independencia, que se integran de un modo especial en la estructura de la autoridad estatal. Por consiguiente, debido al papel que desempeña a través de las EFS nacionales, la INTOSAI también se mantiene aparte de la burocracia de la globalización e influye indirectamente en el funcionamiento del resto de organizaciones internacionales o supranacionales.

También vale la pena comparar la INTOSAI con las organizaciones no gubernamentales, en especial las organizaciones internacionales de carácter profesional que están desempeñando un papel creciente (aunque todavía secundario) en la coordinación global. Si bien las grandes organizaciones de directivos –por ejemplo la Cámara de Comercio Internacional, la Federación Internacional de Compras y Aprovisionamientos (IFPMM) y las organizaciones internacionales de medicina e ingeniería- tratan de influir en los organismos nacionales que regulan sus profesiones con objeto de aplicar ciertas reglas y cumplir determinadas normas, ninguna de las que conozco posee entidades nacionales de apoyo tan fuertes como las EFS. En consecuencia, el alcance y la influencia real de la Declaración de Lima, en comparación con las recomendaciones emitidas por otras organizaciones no gubernamentales, son extremadamente amplios.

### **La importancia de la INTOSAI y la Declaración de Lima en la actualidad**

En muchos aspectos la seguridad y la estabilidad del funcionamiento de los estados-nación constituyen intereses elementales dentro de un mundo globalizado. En primer lugar, desde un punto de vista político, coincido con la famosa aclaración de Ignatieff, que llega a la conclusión de que la amenaza más grande contra los Estados-nación individuales y el desarrollo pacífico del mundo son los otros Estados-nación que se han desmoronado, han entrado en bancarrota o se encuentran

bajo la égida de regímenes inaceptables. *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores están cualificadas precisamente para promover la seguridad del funcionamiento de los diversos estados-nación y sociedades.* Como es lógico, no pueden asumir la responsabilidad de las decisiones políticas y económicas pero, instaurando una adecuada retroalimentación, pueden influir profundamente sobre los procesos de toma de decisiones a largo plazo, garantizando que las decisiones se toman de conformidad con los principios aceptados internacionalmente. No es necesario defender la importancia de la Declaración de Lima –se propone específicamente definir la noción de lo "internacionalmente aceptable" – desde este punto de vista.

*Además de la seguridad política, la INTOSAI (principalmente a través de la Declaración de Lima y sus normas de auditoría) desempeña un papel muy importante para el incremento de la eficiencia de la coordinación del mercado global.* Existe un amplio consenso, y también aquí lo hemos recalcado, acerca de que para un mundo globalizado que se base en una economía de mercado es esencial garantizar que ante el capital se levanten el mínimo de obstáculos posibles en el logro de la eficiencia. Desearía poner de relieve que no considero que el aumento de la eficiencia del capital constituya un valor absoluto. Estoy de acuerdo en que tiene sus limitaciones, que pueden determinarse desde el punto de vista de los valores humanos nacionales o generales. Sin embargo, es evidente que, en igualdad de circunstancias, una mayor eficiencia del mercado lleva a un bienestar superior. Los obstáculos a los que me refiero son por lo general fenómenos casi siempre desfavorables e incluso perjudiciales, según la opinión más extendida.

La auditoría financiera contribuye decisivamente a este incremento de la eficiencia global a través de dos canales. Uno de ellos es *disuadir a la maquinaria del poder estatal de los Estados-nación de que traten de obtener ventajas mediante intentos unilaterales distorsionados por intereses políticos a corto plazo, que lamentablemente plantean una fuerte tentación a los participantes en escaramuzas políticas.* La Declaración de Lima estableció los cimientos que garantizan que las auditorías de la regularidad y del rendimiento se lleven a cabo en diferentes países de conformidad con principios y métodos uniformes, es decir, garantizando que desde este punto de vista los distintos Estados-nación participarán en la cooperación global sobre una base prácticamente igual.

*La otra forma en que la INTOSAI y cada EFS individual que hay detrás de ella participan en el incremento de la eficiencia global es una tenaz resistencia ante los fenómenos y las consecuencias de la corrupción y de la economía del mercado negro.* La rendición de cuentas y el cumplimiento de las normas se llevan a cabo en el interés propio de los actores económicos; sin ellos sería imposible la competencia justa, que constituye la base de la economía de mercado. Por su propia naturaleza, todas las formas de corrupción perjudica la eficiencia económica; en consecuencia, la lucha contra la corrupción también es una lucha para lograr un crecimiento económico más elevado y una estructura social más sana.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores, basándose en los principios que figuran en la Declaración de Lima, también desempeñan un papel importante en la esfera de la coordinación ética. Es extremadamente importante que *la Declaración de Lima, a los efectos de la auditoría financiera, haya demostrado en la práctica la posibilidad de desarrollar principios que construyan puentes entre diferentes tradiciones, culturas y sistemas políticas*. Lógicamente, esto no significa que vaya a renunciarse al carácter independiente de cada nación. La Declaración de Lima deja espacio para la defensa de sus rasgos peculiares; de modo específico, los principios generales de carácter común permiten que los distintos países afirmen sus intereses nacionales y sus rasgos especiales, al tiempo que se adaptan eficazmente a las exigencias del mundo globalizado.

*A este respecto es extremadamente importante que la INTOSAI se proponga de modo sistemático mantenerse apartada de toda implicación directa en la política. Se trata de algo de importancia básica desde un punto de vista práctico (mantener oportunidades para una cooperación sólida) y un punto de vista ético (mantener la confianza mutua).*

### **Resumen**

Vivimos en el amanecer de una sociedad basada en el conocimiento. Pertenezco a la escuela de pensamiento según la cual la creación, el procesamiento y la divulgación de información son de una importancia creciente para el funcionamiento de la sociedad humana.

En estas circunstancias, una Declaración que no sólo brinda información referente a intenciones y principios, sino que también influye directamente en nuestras vidas y nuestro bienestar cotidiano, desempeña un papel especial. Nuestro mundo dispone del marco y de los medios para garantizar que el contenido de una Declaración que es objeto del "respeto general" se convierta en una fuerza con influjo mundial.

*La Declaración de Lima es un documento bien articulado con un contenido coherente y bienintencionado, y un mensaje claro.* La INTOSAI, como he tratado de demostrar en esta conferencia, es una organización importante que satisface las exigencias del mundo moderno. Por consiguiente, se justifica plenamente que esperemos que siga ejerciendo una influencia significativa sobre las auditorías financieras, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.



# La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

*Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas austríaco*

## **I. Observaciones generales**

En un Estado comprometido con el principio de la soberanía del pueblo, el Parlamento—como órgano legislativo supremo— tiene la facultad de aprobar los presupuestos, mientras que el Gobierno, como supremo órgano ejecutivo, y sus autoridades administrativas subordinadas, son los responsables de la ejecución de los presupuestos. Por lo tanto, las autoridades de la auditoría gubernamental centran principalmente su atención en el rendimiento de las tareas que les han sido conferidas por el poder ejecutivo. Las autoridades que ejercen el poder ejecutivo son el sujeto propio de las auditorías realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS). Así lo dispone explícitamente la Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (la denominada "Declaración de Lima," que ha pasado a la historia de la INTOSAI como su Carta Magna), aprobada por el IX Congreso de la INTOSAI, celebrado en Lima en 1977. La Declaración de Lima sostiene que las actividades del Gobierno, sus autoridades administrativas y demás entidades subordinadas están sujetas a las auditorías realizadas por las EFS (Art. 9).

Dada la magnitud de poder estatal que se concentra en el poder ejecutivo del Gobierno, existe el peligro subyacente de que este poder se utilice contra las autoridades responsables de la fiscalización gubernamental. Esto implica un riesgo constante de que el poder ejecutivo influya sobre las actividades de los organismos dedicados a la auditoría del Gobierno e interfiera en su independencia. Si dicha influencia se ejerciese de hecho sobre la auditoría gubernamental, la EFS no tardaría en encontrarse en un estado de dependencia con respecto al Gobierno que está fiscalizando. Por consiguiente, el control objetivo y eficaz de la gestión financiera del Estado se vería obstaculizado, y la auditoría gubernamental se degradaría hasta el punto de convertirse en un acto de auto-control o una "coartada" del Gobierno en relación con sus actividades. La EFS se transformaría en una marioneta del Gobierno.

Aunque la Declaración de Lima señala con razón que las instituciones del Estado no pueden ser absolutamente independientes porque forman parte del Estado en su conjunto (Art. 5.2), estipula en términos inequívocos que las EFS pueden llevar a cabo sus tareas con objetividad y eficacia únicamente si son independientes de la

entidad fiscalizada y están protegidas con respecto a los influjos externos (Art. 5.1). La Declaración de Lima exige además que la independencia de la EFS se incorpore a la Constitución (Art. 5.3). Para cumplir este requisito se considera insuficiente una mera declaración de intenciones no vinculante; por el contrario, la Declaración de Lima estipula que deberá garantizarse la adecuada protección jurídica por parte de un tribunal supremo, contra toda interferencia en la independencia y en el mandato de auditoría de la EFS (Art. 5.3). La Declaración de Lima se refiere, por consiguiente, a una garantía eficaz de protección jurídica para las EFS y, puesto que dicha protección sólo puede garantizarse plena y auténticamente en un Estado que se encuentre bajo el imperio de la ley, implícitamente da por sentada la existencia de la ley.

Las amenazas potenciales a la independencia de la EFS y/o la posibilidad de que el poder ejecutivo influya sobre la EFS son numerosas y variadas. Para contrarrestar con eficacia dichas amenazas, es preciso que el concepto de "independencia" se plasme en términos concretos y esenciales, aplicando determinantes normativos específicos, que a continuación se expondrán con más detalle.

## **II. Los factores determinantes de la independencia**

### *1. Independencia organizativa*

Si el poder ejecutivo estuviese en condiciones de ejercer una influencia irrestricta sobre una EFS, y en especial, sobre su órgano de gestión y de dirección, esto equivaldría a la primacía del Gobierno sobre la EFS. Por lo tanto, la Declaración de Lima afirma que las EFS deben poseer la independencia organizativa exigida para desempeñar sus tareas (Art. 5.2).

Sin embargo, la Declaración de Lima exige no sólo la independencia de las propias EFS, sino también la de sus miembros, y sostiene que la independencia de las EFS está inseparablemente vinculada con la independencia de sus miembros (Art. 6.1). En la Declaración los "miembros" se definen como aquellas personas que deben tomar las decisiones en representación de la EFS y que tienen que responder de tales decisiones ante terceros, es decir, los miembros de un organismo colegiado de toma de decisiones, o el director de una EFS organizada con carácter monocrático.

De este modo la Declaración tiene en cuenta las diferentes estructuras de las EFS, que pueden estar organizadas como órganos colegiados –como ocurre habitualmente en la mayoría de los países de derecho civil- o como estructuras monocráticas, de conformidad con el modelo anglosajón. La Declaración no está centrada exclusivamente en una estructura en particular, ni concede preferencia a uno u otro de los sistemas existentes en todo el mundo.

La Declaración de Lima supone con razón que la independencia del órgano de dirección de la EFS garantiza la independencia de la SAI en su conjunto. Si el

Gobierno o cualquier otro órgano fiscalizado estuviesen en condiciones de dar instrucciones a los miembros de la EFS o de influir sobre ellos de cualquier otro modo, esto obstaculizaría la independencia de la propia EFS, a pesar de la existencia de un compromiso legal o incluso constitucional con respecto a la independencia de la EFS.

De acuerdo con la misma lógica, la Declaración de Lima dispone además que la independencia de los miembros de la EFS deberá quedar garantizada por la Constitución, y no podrá verse impedida por los procedimientos estipulados para el abandono de sus cargos (Art. 6.2).

A la luz de la experiencia práctica, es preciso reconocer el hecho de que no puede excluirse determinado nivel de implicación y/o participación o iniciativa gubernamental en la designación de los miembros de la EFS, sobre todo en el caso de sus responsables. Cualquier evaluación acerca de la auténtica independencia de una EFS dependerá de si el derecho gubernamental de participación se limita al procedimiento de designación como tal, o si se extiende a la forma en que el órgano directivo de la EFS lleva a cabo su función y toma las decisiones. Esto último sería incompatible con la independencia de los órganos directivos, y por consiguiente, de la propia EFS, y sería una contradicción con respecto a los propósitos de la Declaración de Lima.

Si el Gobierno pudiese destituir de su cargo, de manera arbitraria, a quienes toman decisiones en la EFS, esto sería aún menos compatible con las disposiciones de la Declaración de Lima. La mera posibilidad de esta acción gubernamental disminuiría la autoridad del órgano directivo de una EFS, dañaría su imparcialidad, pondría en tela de juicio la objetividad de sus auditorías y socavaría la independencia de toda la EFS.

Una EFS que ejerza sus funciones bajo la amenaza de una destitución arbitraria tarde o temprano tratará de complacer al Gobierno y se abstendrá de criticarlo, ya que en caso contrario el órgano de dirección de la EFS quedaría en peligro de verse despojado de sus funciones por parte del Gobierno.

Por supuesto, lo que se acaba de decir no excluye la posibilidad de que el órgano de dirección de una EFS sea destituido antes de que finalice su mandato si deja de estar capacitado para cumplir sus tareas oficiales, o si es culpable de infracciones. Sin embargo, debe existir una garantía de que tal destitución será consecuencia de un procedimiento formal estrictamente regulado y que se base en el imperio de la ley. Nunca resultaría aceptable ni compatible con la independencia de una EFS y de sus miembros si el Gobierno estuviese en condiciones de destituir al organismo directivo de un modo arbitrario debido a un informe desfavorable de auditoría. En muchos países las EFS y sus órganos de dirección están protegidos contra esa acción

arbitraria del Gobierno por el hecho de que sus miembros disfrutaran de independencia con respecto a los jueces y, por consiguiente, no pueden ser destituidos de manera discrecional por el Gobierno.

La exigencia de independencia organizativa también incluye la soberanía exclusiva de la EFS en materia de recursos humanos, incluida la selección de personal. Cualquier implicación del Gobierno en estos asuntos sería equivalente a influir indirectamente sobre la actividad fiscalizadora de la EFS. Imagínese, por ejemplo, que un Gobierno tenga derecho a prohibir que la EFS seleccione representantes de determinados grupos profesionales, por ejemplo ingenieros civiles, para evitar que fiscalicen proyectos de construcción.

A los propios auditores, aunque estén vinculados por las instrucciones recibidas de sus superiores dentro de la entidad, también debe otorgárseles la suficiente protección contra los actos arbitrarios del poder ejecutivo. Con este propósito, la Declaración de Lima estipula que el personal de auditoría de la EFS no debe estar influido por las organizaciones sometidas a fiscalización, y no debe depender de dichas organizaciones en sus carreras profesionales (Art. 6.3). Las designaciones y los ascensos de auditores y, sobre todo, las medidas disciplinarias que se les apliquen –con la destitución de su cargo como castigo máximo- deberán encontrarse fuera del influjo del poder ejecutivo.

## *2. Independencia funcional*

Según la Declaración de Lima (Art. 5.2), la independencia funcional de una EFS no es menos importante para el desempeño objetivo y eficaz de sus tareas. Para garantizar dicha independencia las facultades de fiscalización de la EFS –o por lo menos sus principios básicos- tienen que figurar en la Constitución (Art. 18. 1), y el Gobierno no debe interferir en ellas.

En términos generales, la independencia funcional hace referencia a garantizar el ejercicio de la auditoría gubernamental, sin que ningún tercero, y en especial el poder ejecutivo, pueda influir en dicha actividad. Incluye la facultad de la EFS para elaborar su programa de fiscalización con la máxima independencia posible, y la libertad con respecto a cualesquiera limitaciones y/o condicionamientos por parte de terceros en la elección de los organismos que vayan a fiscalizarse. En particular, hay que conceder a la EFS la suficiente protección jurídica en el caso de que el Gobierno desee impedir una auditoría.

Además, el funcionamiento de una EFS no debe verse entorpecido por las restricciones impuestas a la realización de auditorías. Dentro del marco legal que rige sus actividades, por consiguiente, la EFS debe ser libre para establecer sus propias prioridades fiscalizadoras y aplicar los métodos y técnicas de auditoría que considere apropiados sin ningún influjo del poder ejecutivo. Por el mismo motivo, la EFS debe disfrutar de una libertad total referente a la esencia de sus informes.

Cualquier intento por parte del Gobierno de influir en el contenido de los informes de la EFS o de suprimir resultados de auditoría desfavorables deberá contrarrestarse con decisión en todos los casos.

### *3. Independencia financiera*

Como cualquier otra actividad del Estado, la auditoría gubernamental provoca costes que deberán sufragarse a través del presupuesto público. Cuanto menor sea la proporción del presupuesto total que se dedique a la auditoría gubernamental, más reducido será el ámbito en el cual la EFS desempeñará sus funciones. No importa lo bien intencionadas que sean las disposiciones legales referentes a las facultades y la independencia de una EFS: su eficacia se verá socavada si una carencia crónica de fondos impide que la EFS ejerza adecuadamente sus funciones de control.

Para excluir la posibilidad de que tales restricciones obstaculicen las actividades de la EFS la Declaración de Lima exige que a las EFS se les proporcionen los medios financieros que les permitan cumplir sus tareas (Art. 7.1).

Como en la mayoría de los países es el Gobierno quien se encarga de preparar el proyecto de presupuestos, no puede excluirse del todo la posibilidad de que se asigne una suma muy reducida a la EFS, con el propósito consciente de restringir su ámbito de acción. En consecuencia, la Declaración de Lima dispone que las EFS estén facultadas para solicitar directamente los medios financieros necesarios al organismo público que decida sobre los presupuestos del Estado, es decir, el Parlamento (Art. 7.2). En algunos países, por ejemplo Austria, los órganos de dirección de la EFS también tienen derecho a participar en las deliberaciones parlamentarias sobre el presupuesto, y a representar los intereses financieros de la EFS acerca de estas cuestiones, haciendo uso de la palabra en las sesiones plenarias del Parlamento.

Finalmente, de conformidad con la Declaración de Lima, la independencia financiera de las EFS debe quedar reflejada con claridad mediante la especificación de los fondos que se les asignen en los presupuestos públicos en una partida presupuestaria especial, separada de las partidas de los ministerios del Estado. Aún más importante que este énfasis simbólico en la independencia de las EFS es la exigencia de que éstas tengan la facultad de emplear los fondos asignados en la forma que consideren conveniente (Art. 7.3) y de ejecutar su presupuesto sin verse obligadas a conseguir la aprobación del poder ejecutivo.

### **III. Independencia y democracia**

La experiencia nos indica que los miembros de la INTOSAI asumen prácticamente en grado diverso los tres principios fundamentales de independencia organizativa, funcional y financiera estipulados por la Declaración de Lima. En sentido estricto, sólo unas cuantas EFS disponen de fundamentos jurídicos que les permitan cumplir

plenamente los exigentes requisitos de la Declaración. Se ha comprobado que el grado de independencia de una EFS y las garantías que se le otorguen manifiestan una correlación positiva con el avance del proceso de democratización del Estado en cuestión.

Sería ilusorio pensar que en países gobernados por regímenes dictatoriales y que carezcan de instituciones democráticas –países que sean ajenos a la separación de poderes entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial- la EFS nacional, gracias a su independencia, constituirá una excepción entre todas las demás instituciones del Estado. Por el contrario, las EFS tienden a verse arrastradas a la concentración de poderes típica de los regímenes autoritarios, quedando así reducidas a un papel dependiente.

En consecuencia, una fase avanzada de la democracia y unas instituciones estatales muy desarrolladas, bajo el imperio de la ley, constituyen los requisitos previos fundamentales para la independencia de la auditoría gubernamental. En pocas palabras, la democracia y la independencia de las EFS están vinculadas inseparablemente. La validez de esta afirmación está demostrada por gran cantidad de pruebas históricas. No es mera coincidencia, sino la manifestación de una actitud democrática, el hecho de que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en la Francia revolucionaria de 1789, contenga un párrafo que hace referencia a la auditoría gubernamental:

"Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar su empleo y determinar las cuotas, la base tributaria, la recaudación y la duración de dicha contribución." (Artículo XIV).

Por lo tanto, el rechazo del absolutismo va de la mano de un creciente énfasis sobre la importancia de un sistema transparente de auditoría gubernamental, y señaló el comienzo de un desarrollo que continúa inacabado hasta la fecha. La soberanía del pueblo implica la exigencia de que se ejerza un control sobre la gestión financiera pública. En consecuencia, es preciso considerar que unas entidades independientes de fiscalización gubernamental constituyen un producto directo del desarrollo democrático.

La interacción obvia entre democracia y fiscalización gubernamental independiente se ha vuelto todavía más clara en época reciente, con el proceso de democratización de los países en transición de Europa Central y Oriental, que conduce con rapidez a la creación de entidades fiscalizadoras nuevas y auténticamente independientes.

Si bien en las dictaduras pueden existir y actuar entidades de fiscalización gubernamental, lo cierto es que carecen de independencia o no poseen ninguna

protección legal que garantice su independencia. No sucede lo mismo en una auténtica democracia, donde el sistema de separación de poderes aporta los requisitos previos para la independencia de la auditoría gubernamental y el funcionamiento de un sistema parlamentario.

#### **IV. La relación de la Entidad Fiscalizadora Superior con el Gobierno**

La continua lucha de las EFS por preservar su independencia con respecto al poder ejecutivo no excluye, empero, la cooperación con el Gobierno. De hecho, en un Estado democrático bajo el imperio de la ley, se considera que tal cooperación es normal, y el interés por utilizar del modo más eficiente los fondos públicos y por hacer frente a las preocupaciones de los contribuyentes no es el menor de los motivos de ello.

En esencia, esta cooperación se desarrolla sobre la base de la tarea principal de una EFS, es decir, su actividad de fiscalización. El resultado de una auditoría realizada por la EFS debería tener dos dimensiones: revelar las deficiencias en la ejecución de los presupuestos públicos y recomendar mejoras. Sin embargo, ambos componentes de la actividad de fiscalización de la EFS –uno que mira al pasado y otro que se dirige al futuro- pueden ejecutarse mejor con la participación activa del Gobierno. Los errores del pasado que haya detectado la EFS son más fáciles de corregir y eliminar si la Administración está dispuesta a implantar las necesarias medidas correctoras dentro de su propia esfera de responsabilidad. Lo mismo es aplicable a las mejoras futuras recomendadas por la EFS, que pueden ponerse en práctica de un modo más expeditivo si la Administración está dispuesta a aceptarlas y a actuar de acuerdo con ellas.

Como consecuencia, la ejecución práctica de las recomendaciones de la EFS depende sobre todo de la cooperación con el poder ejecutivo. Al mismo tiempo, éste obtiene un beneficio gracias a las recomendaciones de la EFS, que se proponen mejorar la ejecución del presupuesto. Debido a este tipo de relación, la cooperación entre el órgano que realiza la auditoría gubernamental y el poder ejecutivo se presenta de manera convincente como una opción lógica.

Gracias a la experiencia sabemos que la relación entre la auditoría gubernamental y la Administración no suele caracterizarse por un enfrentamiento permanente sino por la mutua confianza y la disposición a participar en un diálogo. Por supuesto, esto no excluye las diferencias de opinión, siempre que se solucionen con un espíritu de apertura y comprensión.

La cooperación constructiva entre la EFS y el ministerio responsable de la hacienda pública ha demostrado en la práctica ser especialmente ventajosa, ya que puede darse por sentado que ambas instituciones están comprometidas con la misma meta:

el uso más eficiente de los recursos públicos. Asumiendo una actitud firme y decidida, la EFS y el Ministerio de Hacienda a menudo logran prevalecer sobre las resistencias que plantean otras partes de la Administración pública.

Las ventajas de la cooperación no abarcan únicamente los resultados de las auditorías realizadas por la EFS, sino también los dictámenes de expertos que elabora para la Administración. La Declaración de Lima menciona los dictámenes de los expertos emitidos por la EFS, y afirma explícitamente que las autoridades administrativas son las únicas responsables de aceptarlos o rechazarlos (Art. 12.1).

Si bien cooperar con la Administración y con el Gobierno resulta del todo deseable, la EFS siempre deberá tener cuidado de no quedar dominada por el Gobierno, o arrastrada a una posición subordinada y sumisa. La cooperación tiene que basarse en la igualdad y no en la dominación y la subordinación; en caso contrario se pondría en peligro la independencia de la EFS. Además, la Declaración de Lima afirma que la EFS tiene que encargarse de que las tareas adicionales realizadas por la Administración además de su actividad fiscalizadora no anticipen los futuros resultados de la auditoría y no perjudiquen en ningún caso la eficacia de sus auditorías (Art. 12.1).

## **V. La relación de la Entidad Fiscalizadora Superior con el Parlamento**

### *1. La importancia de las relaciones entre la EFS y el Parlamento*

La relación de la EFS con el poder ejecutivo siempre es ambivalente, ya que siempre existe la posibilidad de entorpecer la independencia de la EFS. En cambio, es improbable que las relaciones entre la auditoría gubernamental y el poder legislativo se vean afectadas por el mismo grado de tensión porque ambos, en definitiva, persiguen la misma meta. La facultad de ejercer control sobre la forma en que el Gobierno ejecuta el presupuesto es un complemento necesario del poder de asignación presupuestaria. En definitiva, un estado democrático otorga estos poderes al Parlamento, el órgano que actúa como auditor auténtico, democráticamente legitimado.

Sin embargo, aunque el Parlamento ejerza su derecho de asignación presupuestaria, carece de los recursos humanos y administrativos necesarios para ejercer un control sobre la ejecución de los presupuestos. Para esta tarea el Parlamento depende de un grupo aparte de control, es decir, la EFS. Por consiguiente, en los Estados democráticos existe una estrecha relación entre la EFS y el Parlamento.

La importancia de la EFS para el Parlamento deriva primariamente de la información sobre el uso gubernamental de los fondos presupuestarios, información que obtiene gracias a las auditorías realizadas por la EFS. Por este motivo, la

legislación nacional suele ordenar que la EFS informe al Parlamento sobre su actividad de auditoría. Esto corresponde a la exigencia de la Declaración de Lima según la cual la EFS debe estar facultada y obligada por la Constitución a informar con independencia acerca de sus resultados al Parlamento (Art. 16.1).

Si no fuese por los informes de la EFS sobre el uso de los fondos públicos, el Parlamento sería incapaz de ejercer su poder de control sobre el Gobierno, lo cual acabaría perjudicando su soberanía presupuestaria. Esto demuestra que la EFS es un pilar esencial de la democracia parlamentaria. Ejerciendo su función de fiscalización gubernamental en nombre del Parlamento como titular de la suprema prerrogativa de control, la EFS fortalece en gran medida la autoridad presupuestaria del Parlamento.

Para la propia EFS el derecho de informar al Parlamento implica una mayor oportunidad de que sus recomendaciones se pongan en práctica, tal como afirmó la Declaración de Lima (Art. 16.1). La experiencia nos indica que, si no se establecen sanciones, la mayoría de las EFS no estarán en condiciones de lograr que sus recomendaciones se ejecuten, si se oponen a la voluntad de los organismos fiscalizados. Si la propia EFS no puede garantizar la ejecución de las recomendaciones destinadas a la unidad gubernamental fiscalizada, será bien recibido el apoyo del poder legislativo en el ejercicio de su prerrogativa de control.

Los informes de auditoría de la EFS permiten que el Parlamento exija que los organismos públicos, sobre todo el poder ejecutivo, asuman su responsabilidad política, y que se recurra a los instrumentos parlamentarios de control –por ejemplo interpelaciones, resoluciones o votos de censura- para conseguir esta meta.

En consecuencia, tanto la eficacia de la auditoría gubernamental como la prerrogativa de control del Parlamento dependen claramente, en gran medida, de que la EFS y el Parlamento cooperen en un espíritu de confianza mutua. Si el Parlamento y la EFS asumen una posición común con respecto a la Administración, las recomendaciones emitidas por la EFS pueden ponerse en práctica con más facilidad, y el Parlamento se encuentra en mejor posición para ejercer eficazmente su prerrogativa de control.

Por consiguiente, la auditoría gubernamental y el poder legislativo están vinculados entre sí mediante una trama de relaciones, y deberán tener el buen sentido de hacer uso de las oportunidades que se les abren a través de una cooperación responsable en interés de los contribuyentes.

En muchos Estados la existencia de esta trama de relaciones se manifiesta en el derecho del poder legislativo a participar en la designación y/o la destitución de los miembros del órgano de dirección de la EFS. Lo mismo se aplica a los informes de la EFS ante el Parlamento (que en la mayoría de los casos se debaten en presencia de representantes de la EFS), y a la elaboración de dictámenes de expertos y/o

comentarios sobre proyectos de ley y otras reglamentaciones financieras procedentes de la EFS con destino al Parlamento, tal como dispone la Declaración de Lima (Art. 12.1).

## *2. El Parlamento como fuente potencial de peligro para la independencia de la EFS*

Contemplando la situación con realismo, sin embargo, encontramos un hueco notable entre la relación de facto entre la auditoría gubernamental y el poder legislativo, y la noción ideal de cooperación.

A diferencia del modelo clásico de Estado constitucional con la tradicional yuxtaposición de Parlamento y Gobierno, en muchas democracias parlamentarias modernas la línea divisoria ya no está trazada entre el Parlamento en su conjunto y el Gobierno, sino entre la oposición parlamentaria, por un lado, y el gobierno y los partidos del Gobierno representados en el Parlamento, por la otra.

Debido a este cambio en la realidad constitucional, a menudo la mayoría parlamentaria carece de la voluntad de ejercer un control incondicional sobre los órganos administrativos subordinados a ella. Los grupos parlamentarios de los partidos gobernantes tienen un interés fundamental en mantener al Gobierno en el poder, y en expresar su solidaridad con él, ya que el destino político de los partidos del Gobierno y de sus representantes está indisolublemente vinculado con el del Gobierno. En consecuencia, no llama la atención que los miembros del Parlamento que representan a los partidos gobernantes rara vez tienen el valor requerido para soportar las críticas manifestadas por la EFS, y ni siquiera para emplear el arsenal existente de instrumentos parlamentarios con el propósito de controlar y/o sancionar al Gobierno.

Por lo tanto, sigue correspondiendo primordialmente a la oposición parlamentaria el asumir los informes de la EFS y utilizar los resultados y críticas que contienen como arma que pueden emplear no sólo en el debate parlamentario sino también en el contexto de otras cuestiones de política nacional. No es preciso decir que los partidos de la oposición –igual que los partidos del Gobierno con intereses opuestos– están motivados por consideraciones prácticas de política partidaria, y no por un decidido interés por la auditoría gubernamental. A pesar de todo, existe una convergencia de intereses entre la auditoría gubernamental y la oposición parlamentaria, que a su vez conduce a una relación innegablemente próxima entre ambas. A veces se acusa a las EFS de centrarse excesivamente en la política de partido. Sin embargo, esa crítica es infundada y confunde la causa con la consecuencia. Las EFS no actúan de conformidad con consideraciones de política de partido; lo que ocurre es que los políticos reaccionan ante los informes de fiscalización de acuerdo con su pertenencia política.

Por consiguiente, el debate parlamentario sobre los informes de auditoría se caracteriza por una cierta falta de entusiasmo por la auditoría gubernamental por parte de la mayoría parlamentaria. Con demasiada frecuencia los informes de las EFS no suscitan un debate entre los representantes del organismo fiscalizado y los miembros del Parlamento. En cambio, provocan un enfrentamiento entre los parlamentarios y los representantes de la EFS. En muchos casos no se trata de que el organismo fiscalizado tenga que justificar el comportamiento del que se le acusa, sino que la EFS tiene que defender sus propias críticas.

Si el Gobierno lograra ejercer sobre la EFS una influencia basada en el predominio de su mayoría parlamentaria, y en definitiva, en el Parlamento en su conjunto, esto constituiría una causa aún mayor de preocupación. A través del poder legislativo, la auditoría gubernamental se convertiría así en indirectamente dependiente del poder ejecutivo.

La Declaración de Lima, en consecuencia, tiene toda la razón para exigir que la independencia de las EFS se preserve ante el Parlamento, incluso cuando las EFS actúan como agentes del Parlamento y llevan a cabo fiscalizaciones de acuerdo con las instrucciones de éste (Art. 8). El principio de la autonomía de las EFS y de su responsabilidad en la selección de temas de auditoría, métodos de fiscalización y realización de informes también se aplica a sus relaciones con el legislador.

Las relaciones de las EFS con el Parlamento, en consecuencia, deberán configurarse de un modo que permita a las EFS utilizar la gama completa de oportunidades que surjan de dichas relaciones en el ejercicio de sus actividades. Al mismo tiempo, habrá que realizar todos los esfuerzos necesarios para impedir que se obstaculice el funcionamiento autónomo y la independencia de las EFS. Éste es otro elemento que apoya la plena igualdad como base de cooperación entre las EFS y el poder legislativo.

## **VI. La importancia de la independencia de la auditoría gubernamental en el marco de la INTOSAI**

A lo largo de sus 50 años de historia, la INTOSAI ha tratado en numerosas ocasiones el tema de la independencia de las EFS. En realidad, no sería exagerado afirmar que éste ha constituido el tema central para la INTOSAI, y una cuestión de debate permanente desde su fundación. Los principios fundamentales promulgados en la Declaración de Lima, que sirven como criterio para medir la auténtica independencia como activo más valioso de una EFS, corresponden fielmente a una preocupación central de la INTOSAI, que aspira a dicha independencia en interés de una eficaz auditoría gubernamental.

No todas las EFS miembros de la INTOSAI cumplen los exigentes requisitos de la Declaración de Lima en lo referente a su independencia. Los órganos de la INTOSAI, por consiguiente, han puesto de relieve con carácter periódico la

importancia de la independencia de la EFS, utilizando los numerosos encuentros y publicaciones de la INTOSAI como plataforma para defender este elemento esencial. Los grupos de trabajo regionales de la INTOSAI también han tratado este asunto. Por ejemplo, las conclusiones del IV Congreso de la EUROSAI celebrado en París en 1999 se refirieron, entre otras cosas, a las relaciones entre las EFS y los medios de comunicación como un indicador de la independencia de la EFS, y subrayaron la necesidad de una política autónoma de comunicaciones como componente esencial de la independencia.

Basándose en una iniciativa de la EFS canadiense, en la XLIV reunión del Comité Directivo de la INTOSAI celebrada en 1998 en Montevideo (Uruguay) se creó una task force sobre la independencia de las EFS. Se le encomendó el mandato de investigar el grado de independencia de los miembros de la INTOSAI y emitir recomendaciones sobre los posibles medios para lograr mejoras realistas. Como presidente de la task force se designó a la EFS de Canadá; formaron parte de ella las EFS de Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Camerún, Egipto, Portugal, Uruguay y Tonga –un representante de cada uno de los siete grupos regionales de trabajo de la INTOSAI- y la Secretaría General de la INTOSAI.

Después de realizar amplias encuestas entre los miembros y de evaluar el informe del IV Congreso de la EUROSAI, la task force presentó su informe final en 2001. Sobre la cuestión de la independencia, la task force expuso los siguientes principios centrales como requisitos previos esenciales para que las EFS lleven a cabo una auditoría gubernamental eficaz:

1. La existencia de un marco constitucional/legislativo/jurídico apropiado y eficaz para la independencia, y las correspondientes disposiciones para su ejecución en la práctica.
2. La independencia de los presidentes y miembros de las EFS (en el caso de organizaciones colegiales), que incluye la seguridad en el cargo y la inmunidad jurídica.
3. Un mandato suficientemente amplio y una plena discrecionalidad en el desempeño de las funciones de las EFS.
4. Un acceso sin restricciones a la información.
5. El derecho y la obligación de la EFS de informar sobre los resultados de su fiscalización.
6. La libertad de la EFS para decidir acerca del contenido y el momento de realizar sus informes, así como de publicarlos y divulgarlos.

7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento sobre las recomendaciones de las EFS.
8. Autonomía financiera y directiva /administrativa y disponibilidad de los recursos humanos, materiales y económicos adecuados.

Estos principios básicos, si bien reiteran algunos principios fundamentales de la Declaración de Lima sobre la independencia de las EFS, en parte van más allá y establecen requisitos aún más exigentes que deberán cumplir las EFS. Por consiguiente, la INTOSAI y sus organismos están realizando un esfuerzo permanente para alcanzar este elevado nivel de independencia para sus miembros.

A tal efecto, la task force –sin modificar su composición- se convirtió en un subcomité del Comité de Normas de Auditoría después de acabar su tarea inicial en 2001. Al mismo tiempo, el subcomité recibió el mandato de continuar el proyecto comenzado por la task force.

Además, la Secretaría General de la INTOSAI organizó un seminario sobre la independencia de la EFS en colaboración con las Naciones Unidas en Viena (Austria) en 2004. Estas actividades emprendidas dentro del marco de la INTOSAI confirman rotundamente la importancia asignada a la independencia de las EFS. De modo simultáneo, revelan el volumen del esfuerzo que todavía se necesita para establecer y/o garantizar esa independencia allí donde aún no esté suficientemente desarrollada y/o asegurada.

En los últimos años también se ha reconocido desde fuera de la INTOSAI la gran importancia de la independencia de la auditoría gubernamental. Por ejemplo, es comprensible que los países y los organismos internacionales que aportan ayuda para el desarrollo o subvenciones a los países en desarrollo quieran asegurarse de que los fondos o recursos donados se utilizan de conformidad con las intenciones de los donantes. En consecuencia, tienen el máximo interés en que las EFS realicen auditorías realmente independientes de las instituciones estatales responsables del uso de los fondos, y puedan así presentar informes objetivos en vez de opiniones que sólo sirven como coartadas.

Para satisfacer las justificadas exigencias de una posición más fuerte de las EFS en los países en desarrollo, la Secretaría General de la INTOSAI aconseja a los estados donantes y/o a los organismos donantes que influyan sobre los gobiernos de los países en desarrollo para que permitan que representantes de sus EFS participen con carácter igualitario en la realización de los contratos de asistencia para el desarrollo. Además, los gobiernos deberían garantizar de modo explícito la facultad de las EFS de llevar a cabo una fiscalización autónoma y objetiva sobre el uso de los fondos recibidos dentro del marco de la asistencia para el desarrollo. Esto garantizaría una auditoría objetiva por parte de las EFS de esas naciones en desarrollo, y al mismo tiempo, reforzaría decisivamente la posición de las EFS dentro del país, lo cual

serviría a su vez para satisfacer la exigencia de una mayor independencia de la auditoría gubernamental.

## **VII. Perspectivas de futuro**

Por lo que respecta a la independencia de las EFS, la situación actual de los miembros de la INTOSAI se caracteriza por diferencias sustanciales. Hay países en los que la independencia de la EFS se encuentra incorporada a la legislación o incluso a la Constitución y –cuestión de una importancia nada desdeñable- está garantizada en la práctica por las protecciones jurídicas adecuadas. En otros países, aunque la legislación nacional establezca la independencia de las EFS, éstas no se hallan protegidas de intromisiones inadmisibles por parte del Gobierno o de otros organismos sometidos a una fiscalización, lo cual significa que, en definitiva, su independencia tiene un escaso valor en la práctica. Por último, existen EFS que ni se benefician de una garantía jurídica de independencia ni disfrutan del grado de independencia que es esencial para sus actividades de fiscalización.

Por consiguiente, exigirá un gran esfuerzo garantizar que todos los miembros de la INTOSAI disfrutan como mínimo del grado de independencia estipulado en la Declaración de Lima. El proceso de democratización –que se espera que continúe a lo largo de los próximos años y decenios- deberá efectuar una aportación decisiva a este proceso. Es indudable que el ejemplo que representan los países de la Europa Central y Oriental en su transición hacia la democracia justifica nuestro optimismo.

Sin embargo, incluso aquellas EFS que ya disfrutan de un alto grado de independencia tienen que estar vigilantes para preservarla y no permitir que surja la menor duda sobre su independencia por parte del Gobierno y del poder ejecutivo. Todos los miembros de una EFS, incluidos sus más altos representantes, tienen que hacer un uso pleno de la independencia que les ha sido conferida, y oponerse a cualquier intento de recortar su autonomía sin la menor vacilación o actitud de compromiso. Las EFS comparten la responsabilidad de preservar su propia independencia. Por lo tanto, las EFS tienen que guardarse de hacer favores o prestar servicios al Gobierno. Una EFS que suscite la más mínima sensación de sumisión pronto caerá en el riesgo de verse influida por el poder ejecutivo y perder su independencia desde el punto de vista práctico. Teniendo en cuenta lo anterior, debería darse por supuesto que todas las EFS y sus representantes adopten una actitud firme y valerosa para defender sus opiniones.

En definitiva, sin embargo, las EFS deberían recordar siempre que su independencia –como la independencia del poder judicial- no es un fin en sí mismo, sino un medio para un fin: el rendimiento objetivo y eficaz de sus funciones de control, tal como se declara en el Preámbulo de la Declaración de Lima. Si las EFS logran que se reconozca su objetividad y la calidad de sus actividades de fiscalización, no tendrán ningún problema en expresar su posición y defender con éxito su independencia. Sin embargo, ni siquiera las mejores leyes podrán ayudar a las EFS a asumir su propia cuota de responsabilidad en el logro de esta meta.

### **VIII. Resumen**

1. La independencia de la EFS con respecto al gobierno y al poder ejecutivo sometido a sus auditorías en términos organizativos, funcionales y financieros constituye la preocupación central y el mayor bien de la auditoría gubernamental.
2. Tal independencia, sin embargo, no excluye la posibilidad de cooperación entre la auditoría gubernamental y el poder ejecutivo, siempre que esté basada en la igualdad de derechos.
3. La independencia de la EFS y de sus miembros no debe limitarse a una declaración formal de intenciones, sino que tiene que estar garantizada a través de una protección jurídica adecuada.
4. El grado de independencia de la EFS depende del grado de democratización del Estado en cuestión.
5. Las EFS y los Parlamentos se complementan entre sí en sus funciones de control y, por lo tanto, buscan las mismas metas, lo cual origina una convergencia de intereses entre la auditoría gubernamental y el poder legislativo.
6. Puesto que en la práctica política no puede excluirse un cierto grado de dominio del poder ejecutivo sobre el Parlamento, el criterio de cooperación entre éste y la EFS –que desde un punto de vista ideal se lleva a cabo dentro de un marco de igualdad de derechos- puede verse entorpecido, en perjuicio de la EFS.
7. Con objeto de contrarrestar este peligro para la autonomía de la EFS, la independencia de ésta también debe quedar garantizada con respecto al Parlamento.
8. El hecho mismo de que no todas las EFS hayan alcanzado el grado de independencia requerido por la Declaración de Lima representa para la INTOSAI y sus órganos un desafío permanente que les obliga a esforzarse por mejorar esta situación.
9. Los Estados donantes y las organizaciones donantes internacionales también están cada vez más interesados en la independencia de las EFS de los países en desarrollo para garantizar una auditoría objetiva, libre del influjo de los Gobiernos, sobre la utilización de los fondos.
10. Las EFS deben asumir su propia cuota de responsabilidad en la preservación de su independencia.



# Los beneficios de la INTOSAI para las Entidades Fiscalizadoras Superiores

*Dr. Arturo González de Aragón, Auditor General de México*

Debo iniciar esta intervención expresando mi agradecimiento al Dr. Franz Fiedler, Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria y Secretario General de la INTOSAI, por su invitación para participar en esta ceremonia en la que celebramos el 50 aniversario de la constitución de esta organización.

Asimismo, deseo expresar mi reconocimiento a la calurosa hospitalidad de la entidad anfitriona y a su titular, el Dr. Árpád Kovács, Presidente del Tribunal de Cuentas de Hungría y Primer Vicepresidente de la INTOSAI.

Sin duda, a todos los presentes nos satisface acudir, en esta señalada ocasión, a este bello país de Hungría y a esta histórica ciudad de Budapest, en la que la INTOSAI cumple medio siglo de esfuerzos continuos, para mejorar el control gubernamental y la rendición de cuentas en nuestros respectivos países.

Hungría ha vivido y sufrido, al igual que México, los efectos de los embates de las hegemonías y en muchos casos ha visto sacrificadas las posibilidades de desarrollo de su pueblo por una historia que no le ha sido favorable, y que incluso ha tenido como consecuencia la pérdida de una parte importante de su territorio. Por eso saludamos con admiración y respeto la valentía y el orgullo del gran pueblo húngaro.

La INTOSAI se ha convertido en una organización fundamental y estratégica, para la evaluación, fiscalización y desarrollo de las políticas públicas. De los 34 países que en 1953 iniciaron este camino, a la organización que hoy agrupa a 185 miembros, hay un gran número de realizaciones y metas renovadas en cuyo logro todos hemos participado. La INTOSAI es una organización global que debe entenderse como patrimonio de los pueblos del mundo.

Entre las aportaciones centrales que la INTOSAI ha realizado a la fiscalización, y que han permitido mejorar nuestra capacidad de servicio a la sociedad, se encuentra la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, aprobada en el Noveno Congreso Internacional, la cual establece la filosofía y el marco conceptual de la función fiscalizadora.

La Declaración de Lima establece pautas y principios que hoy se inscriben y reproducen en los marcos constitucionales y normativos de muchos de los países miembros.

Así, podemos afirmar que la INTOSAI ha establecido los criterios y normas fundamentales para transitar hacia una mejor fiscalización superior y a la mejora substancial de la gestión gubernamental.

Una organización como ésta, que hoy extiende su actividad por todos los rincones del planeta, no puede concentrar la participación en un solo eje y en un solo espacio. Por ello, las siete agrupaciones regionales que la integran, significan un esfuerzo adicional de acercamiento a las características de cada zona geográfica que posibilita un mayor y mejor intercambio de las experiencias compartidas.

Estas agrupaciones regionales, conformadas por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI), la Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI), la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI), la Organización de Entidades Fiscalizadoras del Caribe (CAROSAI), la Organización de Entidades Fiscalizadoras de Europa (EUROSAI), la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico del Sur (SPASAI), se han convertido, todas ellas, en estructuras fundamentales en la operación de la INTOSAI.

De especial relevancia son los comités y grupos de trabajo de esta organización, que tienen como objetivo desarrollar análisis e investigaciones sobre temas específicos en materia de fiscalización. Así se cuenta con los Comités de Normas de Auditoría, de Normas de Control Interno, de Normas de Contabilidad, de Auditoría de Tecnología de la Información, de Trabajo sobre Privatización y de Deuda Pública, así como los Grupos de Trabajo en materia de Auditoría del Medio Ambiente, de Evaluación de Programas, de Auditoría de Instituciones Internacionales, y de Planificación Estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI.

Son innumerables los beneficios que por este trabajo recibimos las entidades fiscalizadoras, y por lo cual debemos reiterar nuestro reconocimiento permanente a esta organización que los ha hecho posibles.

En cada uno de nuestros países los cambios y los retos que ha enfrentado la sociedad, a lo largo de muchas generaciones, nos conducen inevitablemente a la reflexión. Sin duda, hay respuestas actuales a los viejos problemas del servicio público, pero también, existen aún rezagos inexplicables y nuevas formas de corrupción.

Estos rezagos y el fenómeno de la corrupción no son privativos de ningún régimen político ni de país alguno. El mejor ejemplo de esto son los escándalos financieros de las grandes corporaciones multinacionales ocurridos en el año 2001, que reflejaron conductas indebidas para favorecer a los grandes intereses económicos.

Por otra parte, México ha tenido el honor de presidir el Comité de Deuda Pública desde su creación en 1991. Este Comité tiene como objetivos fundamentales la investigación,

elaboración y difusión de documentos técnicos, así como la capacitación en materia de auditoría de la deuda pública, con el fin de promover la transparencia y la rendición de cuentas entre los miembros de la INTOSAI.

En cuanto a la capacitación es de justicia reconocer el apoyo recibido de la Iniciativa para el Desarrollo (IDI) de la INTOSAI, que ha hecho posible la preparación y el desarrollo del contenido de los programas de capacitación que han sido impartidos este año en varios países de América Latina.

El peso que tiene la deuda pública en los países emergentes compromete los recursos del Estado de tal forma que las políticas de bienestar social, educación, empleo y seguridad son seriamente afectadas, y en algunos casos, implican la necesidad de diferir la atención de demandas en materia de pensiones y programas sociales.

Los necesarios equilibrios financieros de la economía de los países obligan a ampliar la cobertura, solidez y capacidad de los programas de fiscalización de la deuda pública, y al análisis riguroso de su origen, legalidad, registro, administración, pago y rendición de cuentas.

Todas éstas son materias que las entidades de fiscalización debemos atender con la mayor responsabilidad. La EFS de la Federación de México presentó en el Comité de Deuda Pública, y en el Taller Regional para Auditores de Deuda Pública, que tuvieron lugar en la capital de nuestro país durante los meses de abril, mayo y junio últimos, un análisis sobre las acciones de fiscalización en esta materia.

Los análisis realizados por la EFS de México revelaron que, si bien la magnitud de nuestra deuda pública titulada, como proporción del PIB, es de las más bajas dentro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), es sin embargo, en términos absolutos, de las más altas de las economías emergentes.

No sucede lo mismo con la deuda pública contingente, existiendo omisiones, y vacíos jurídicos, que no permiten una adecuada fiscalización y evaluación de su riesgo, así como de las políticas de sustentabilidad de la misma. Su composición es un elemento adicional a considerar, ya que incluye pensiones, proyectos diferidos de inversión y diversos costos potenciales por otros conceptos.

En la última década, como en otras partes del mundo, el gobierno de México tuvo que intervenir para rescatar el sistema de pagos en el país. La crisis económica que propició el rescate bancario puso en riesgo el ahorro de millones de mexicanos y, desde entonces, ha comprometido seriamente los recursos públicos de la Nación.

En este sentido, la EFS de la Federación de México ha emprendido un verdadero esfuerzo para transparentar y garantizar a la sociedad, que los recursos aplicados al rescate bancario correspondieron a las normas y los procedimientos establecidos con absoluto apego a la ley.

Por ello, es obligación de las EFS convertirse en instituciones promotoras de la transparencia y mejora continua de los servicios públicos, garantes para la sociedad en general de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Por su parte, los países afiliados a la INTOSAI debemos tener siempre presente que el patrimonio fundamental de las entidades de fiscalización es su neutralidad. Que compartimos los fines del Estado, y que al margen de intereses particulares o de grupo, pero con una gran sensibilidad política, debemos atender primordialmente al interés superior de la Nación.

Atendiendo a uno de los principios de actuación que rigen a la INTOSAI, la difusión de nuestra experiencia busca que ésta sirva de alguna manera a los miembros de la Organización, para el mejoramiento de su actuación que propicie la eliminación gradual de las grandes áreas generadoras de corrupción.

En la EFS de la Federación de México, a partir del año 2002, el enfoque institucional que hemos adoptado para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental se ha sustentado en una visión estratégica que atiende a nueve áreas prioritarias, las cuales se mencionan a continuación:

### **1. Eficiencia y eficacia de la acción pública.**

Eliminación del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, que propician ineficiencia y corrupción, por lo que es necesario establecer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

### **2. Mejores prácticas gubernamentales.**

Las EFS deben ser instituciones más impulsoras de la calidad de la gestión pública, que correctoras y sancionadoras de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver con el establecimiento de sistemas de control eficaces, que cierren los espacios a la corrupción, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

### **3. Estabilidad laboral de los servidores públicos.**

Establecimiento de modelos de servicio civil de carrera, a fin de que los servidores públicos cuenten con la seguridad laboral necesaria para desempeñar adecuadamente su función, evitando la visión patrimonialista de los cargos públicos.

La adopción de modelos de servicio civil de carrera forma parte de la estrategia para alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.

#### **4. Sistemas de evaluación del desempeño.**

Resulta imperativo promover la creación y operación de adecuados sistemas de evaluación del desempeño sustentados en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan revisar y calificar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones públicas y el desempeño de los servidores públicos.

La implantación de sistemas de indicadores y parámetros de actuación, permiten evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas.

Las auditorías del desempeño deben también considerar el impacto de acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Impulsar el más amplio respeto a las normas ecológicas es una tarea que, de manera prioritaria, llevan a cabo los principales órganos de fiscalización superior en el mundo, como demanda social generalizada y reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

#### **5. Mecanismos de supervisión y control en la gestión pública.**

Estructurar esquemas de control y supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestarios de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, para fortalecer el proceso de rendición de cuentas, y al mismo tiempo, disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones. La adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías, debe ser una acción permanente de las EFS.

#### **6. Oportunidades de mejora.**

La identificación de oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos, debe ser una constante en la actuación de las entidades fiscalizadoras. El aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando los aspectos vulnerables, tienen como propósito el corregir las debilidades detectadas.

#### **7. Fiscalización de alto impacto.**

Optimizar la planeación y programación de las auditorías, que permita maximizar el alcance de las revisiones, buscando un crecimiento de la muestra fiscalizable con relación al total del presupuesto público, y consecuentemente, el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas.

#### **8. Cultura de la rendición de cuentas.**

Impulsar la cultura de la rendición de cuentas clara y transparente en todos las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como pilar fundamental de la democracia. Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad,

porque manejan recursos que le pertenecen. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan.

La rendición de cuentas es el vínculo que mantiene la legitimidad de los estados democráticos y uno de los mecanismos, sin el cual, sería imposible el equilibrio entre los poderes.

### **9. Estudio de los valores éticos y morales en los programas públicos de educación.**

Es imprescindible elevar el nivel de la cultura cívica de la ciudadanía, y para esto se requiere un esfuerzo adicional de los actores políticos, de todos los niveles de la gestión gubernamental, y sobre todo, del ámbito educativo, que ayude a elevar y fortalecer los valores éticos de la población.

Para inducir el cambio cualitativo de la administración pública, es necesaria la revisión y el reforzamiento en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, de los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

Recordemos aquí, las palabras de un gran mexicano del siglo XX, el maestro José Vasconcelos, quien afirmó: "Debemos educar al niño para no tener que castigar al adulto".

Éstas son las nueve áreas estratégicas en las que la EFS de la Federación de México está actuando de manera prioritaria para combatir la corrupción y para promover la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Éste deberá ser un esfuerzo constante y sostenido para aspirar a lograr resultados significativos.

El Estado no puede ni debe ser amoral, ni tampoco puede ni debe omitir, silenciar o intentar prescindir de la escala de valores morales implícita en el marco jurídico vigente. Hacerlo atentaría contra la propia estructura legal que lo sustenta, pues la moral se expresa a través de las formas jurídicas de que se reviste el ejercicio del poder público.

La esencia del Estado contemporáneo, y la filosofía política que lo legitima, debe implicar la superación del individuo. El Estado debe constituirse como un medio para la persona y no contra ella, porque es la persona el verdadero fin que lo justifica.

Es oportuno recordar aquí los valores que hace un milenio Esteban de Hungría quiso transmitir, resaltando el valor de la tolerancia y el de la ética en la convivencia, como principios fundamentales de la conciencia de un jefe de Estado.

Por su parte, los expertos en filosofía han afirmado: la ética es el contenido básico de la actuación del hombre, en su vida, en su carácter, en sus costumbres y en los valores morales que determinan su destino.

La ética en las instituciones requiere de una disciplina constante, así como de valores y principios compartidos. La ética en suma, significa, en el servicio público, la vigilancia responsable del interés de todos.

La INTOSAI es hoy patrimonio de los pueblos del mundo, ya que ha privilegiado los lazos de entendimiento, comunicación institucional y desarrollo económico y social, a través de su aportación a la mejora del control gubernamental y la rendición de cuentas. Si el mundo plural en el que hoy vivimos es mejor que el de 1953, cuando surgió la INTOSAI, podemos asegurar que esta organización ha coadyuvado, en buena medida, a este propósito.

Gracias a la INTOSAI hemos aprendido que nuestra misión implica comprometer el mayor de nuestros esfuerzos por el bienestar de las sociedades que nos han asignado la elevada responsabilidad de servir a los demás. Tengamos siempre presente que el valor supremo de la sociedad es el hombre.

El gran filósofo húngaro del siglo XX, George Lukács, señaló: El deber no tiene por qué alzarse como algo totalmente extraño, frente a una realidad de naturaleza diferente. También puede surgir de la contradictoria identidad entre esencia y apariencia. Asimismo destacó: Llega a ser el que eres, sé esencial, desarrolla, a pesar de las influencias perturbadoras del mundo, lo que dentro de ti, como núcleo y esencia, mora y palpita siempre vivo.

En la gestión pública, y en los aspectos centrales de la vida, no debemos preocuparnos por permanecer por largo tiempo, sino de vivirlo satisfactoriamente; permanecer por un tiempo prolongado depende del destino, pero vivirlo dignamente depende sólo de nuestros valores éticos y morales.

Por ello, esforcémonos por construir cada día un presente de certidumbre en aras de un futuro promisorio. Y sobre todas las cosas, no renunciemos jamás a nuestra capacidad de soñar, de emprender, de trabajar y de buscar caminos por los que transite la esperanza, para hacer realidad la distribución de la riqueza y la equidad en las oportunidades de desarrollo de nuestros países.

En la inmediatez del pensamiento humano de la actualidad la corrupción, como el peor de los cánceres, corroe los valores fundamentales del hombre, siendo una de las causas del deterioro en la calidad de vida de la sociedad.

La miopía del pensamiento moderno pregona la satisfacción de las necesidades materiales, sin comprender que el verdadero sentido de la vida está en los valores éticos y morales, únicos que proporcionan satisfacción y plenitud al espíritu.

Por todo esto, reflexionemos siempre; hagamos nuestra tarea con la convicción de que servir a los demás es privilegio de vida, que compromete y proporciona una razón de ser a la existencia del hombre.



# Actas de la celebración del 50° aniversario de la INTOSAI

---

Ceremonia del aniversario





## Discurso de apertura

*Dr. Árpád Kovács, Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría*

Me siento profundamente honrado por tener la oportunidad de iniciar la sesión de tarde de la celebración del 50 aniversario de la fundación de la INTOSAI.

Creo –y tengo la convicción de que ustedes comparten mi opinión- que esta conmemoración de la fundación de la INTOSAI es muy significativa para los directivos y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

También estoy convencido de que ustedes comparten mi opinión acerca del papel de la EFS. Esto es, con independencia del tipo de EFS que exista en un país determinado –ya sea un tribunal de cuentas o una oficina de auditoría- el trabajo y el funcionamiento de la EFS pueden ejercer una influencia significativa y decisiva sobre la gestión de las finanzas públicas y la protección del dinero de los contribuyentes en el país en cuestión.

Sin embargo, el hecho de que las EFS tengan una organización profesional en el ámbito internacional, transformando de este modo la comunidad fiscalizadora internacional en una fuerza organizada, posee una importancia especial.

Es lógico que se planteen las preguntas siguientes: ¿Qué influjo ejerce esta acumulación organizada de fuerzas, esta cooperación internacional bien estructurada? Cuáles son los resultados que mejoran el respeto a las EFS y el desarrollo de las actividades de éstas? ¿En qué campos pueden detectar las EFS el influjo y las ventajas que se han mencionado?

En primer lugar, permítaseme mencionar la coordinación y promoción mundial de los avances profesionales en auditoría del Estado y, naturalmente, el influjo consiguiente. Los temas técnicos que se han trabajado en las sesiones de los Congresos y que han dado origen a las recomendaciones aprobadas proporcionan la orientación más importante que nos sirve de ayuda en nuestro trabajo. Por ejemplo, el XV INCOSAI celebrado en El Cairo en 1995 adoptó recomendaciones sobre cuestiones medioambientales y, como consecuencia, se ha realizado un creciente número de auditorías ecológicas, algunas de ellas de manera concurrente, en diferentes regiones del mundo. En Hungría la Oficina de Auditoría del Estado está llevando a cabo actualmente una auditoría concurrente con nuestros colegas austríacos sobre la situación ecológica de la región del lago Ferto, en la frontera de nuestros dos países. Las recomendaciones de El Cairo también dieron como resultado la creación de grupos de trabajo regionales de la INTOSAI con el propósito de efectuar auditorías medioambientales adaptadas a las necesidades de las regiones.

Además, desearía mencionar las recomendaciones de Uruguay, adoptadas en Montevideo en el XVI INCOSAI, que identificaron las herramientas para luchar contra la corrupción. En este contexto, debo mencionar también el Código de Ética de la INTOSAI que se aprobó en el Congreso de Montevideo y que se publicó junto con las Normas de Auditoría. Constituye una base adecuada para la lucha contra la corrupción en los países miembros de la INTOSAI. De conformidad con el Código, las EFS de los Estados miembros de la INTOSAI, incluida la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría han elaborado su propio Código de Ética, prestando la debida atención a las características peculiares de cada país.

Las normas de auditoría, contabilidad y control interno elaboradas por la INTOSAI deben mencionarse de forma conjunta con el influjo de la organización sobre la profesión de auditoría. Debido a su carácter de "documento vivo", son componentes muy importantes de la fiscalización pública. Estoy convencido de que el eficiente trabajo de la moderna auditoría pública no sería posible sin dichas normas.

Con respecto a las actividades profesionales, debo referirme en este punto a las técnicas que utiliza la INTOSAI para que sus EFS miembros participen en la labor técnica. Primero, estoy pensando en la actividad de sus comités permanentes y ad hoc, grupos de trabajo y task forces. La intervención en las actividades de estos órganos es muy importante. Facilita la evolución del trabajo profesional y garantiza la posibilidad de establecer contactos indirectos entre expertos en cuestiones profesionales para intercambiar conocimientos especializados e informaciones. Este intercambio ejerce un impacto positivo sobre los funcionarios de las EFS y sobre su desarrollo profesional.

Hablando ahora en representación de los países cuya lengua nacional no es una de las lenguas de trabajo de la INTOSAI, quisiera decir que los organismos profesionales de la INTOSAI antes mencionados permiten que los funcionarios de las EFS de dichos países tomen parte en el trabajo de comunidades profesionales más reducidas y participen en debates o lleven a cabo presentaciones en estos grupos más pequeños utilizando una lengua de trabajo de la INTOSAI. De este modo, las comunidades profesionales más reducidas brindan un foro que sirve para salvar lo que podríamos denominar la "brecha en las comunicaciones".

Teniendo en cuenta la utilidad y la importancia de las actividades mencionadas antes, atribuimos una gran importancia al papel de la INTOSAI como facilitadora de un foro internacional.

En conexión con el influjo profesional de la INTOSAI, destacaría la actividad formativa de la IDI que se ejecuta dentro de la INTOSAI. Esta actividad ofrece la posibilidad de divulgar las competencias profesionales y técnicas fiscalizadoras más actualizadas. En Hungría nos complace colaborar en la actividad de la IDI proporcionando instructores.

Con respecto a los resultados de la actividad formativa, debe recordarse el apoyo a gran escala prestado a los países en desarrollo y que se ejecuta a través de diferentes programas de formación con la cooperación de la INTOSAI. Nos complace reconocer que los programas también abarcan el sistema de fiscalización pública de los países de Europa Central y Oriental en los que se han producido cambios políticos, y los subsiguientes cambios económicos.

El siguiente rasgo positivo de la INTOSAI al que voy a referirme es su influjo a través de ejemplos adecuados y de crear una actitud en los auditores.

En este sentido recuerdo los documentos de la INTOSAI que ejercen un influjo decisivo sobre la perspectiva y la actitud de los auditores. Esto se aplica de un modo especial a la Declaración de Lima, que ofrece una visión general de carácter ejemplar acerca de la auditoría actual y de los componentes, rasgos y requisitos más importantes de las actividades de la EFS. A través de sus definiciones la Declaración de Lima establece el marco y el espacio dentro del cual debe ejecutarse el trabajo de las EFS, y en el cual evolucionan sus actividades.

Sin entrar en detalle, quisiera manifestar que, en mi opinión, los postulados y componentes de la Declaración de Lima –por ejemplo, la independencia de las auditorías de las EFS, la relación con el Parlamento y el Gobierno, la independencia financiera, los mandatos de auditoría, la formulación de diferentes tipos y procedimientos de auditoría, y los requisitos propios de la redacción de informes de auditoría- constituyen elementos importantes, en todos los casos, para la actitud y la conciencia de fiscalización. Sin ellos no podríamos realizar nuestro trabajo de forma apropiada.

Como otro influjo de la INTOSAI, debo mencionar que su existencia incrementa y mejora el respeto otorgado a la comunidad internacional de las EFS.

No cabe duda de que un INCOSAI representa un importante acontecimiento para el país anfitrión y para la región respectiva. Los medios de comunicación social se hacen eco de los Congresos, y el Jefe de Estado, el Presidente del Parlamento y otros dirigentes de alto rango del país anfitrión forman parte de los invitados más destacados. En esos momentos, la atención y el interés públicos se centran en la actividad de auditoría.

Se aprecia la notable importancia de los Congresos mediante la participación en sus sesiones de las más ilustres organizaciones internacionales vinculadas con la INTOSAI. Representantes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Unión Europea y la OTAN, entre otros, suelen asistir a los Congresos, junto con delegados y observadores de otras organizaciones profesionales relacionadas, tales como la Federación Internacional de Contadores, el Instituto de Auditores Internos y el Consorcio Internacional sobre la Gestión Financiera Gubernamental.

En conclusión, diría que la INTOSAI saca a las EFS de su aislamiento, garantiza que reciban el respeto que merecen, y les permite tomar parte activamente en la vida de la fiscalización dentro del ámbito internacional.

El cumplimiento práctico de la función de foro internacional que corresponde a la INTOSAI es muy importante, y ejerce un impacto significativo sobre el desarrollo de la EFS. Brinda la oportunidad de establecer contactos profesionales en el marco de la cooperación internacional. Las reuniones internacionales celebradas bajo los auspicios de la INTOSAI y la actividad conjunta realizada en sus comités, grupos de trabajo y task forces ofrecen magníficas oportunidades para conocer a colegas y desarrollar relaciones profesionales.

Por ejemplo, Hungría es un país pequeño que sólo tendría escasas oportunidades para establecer estas relaciones profesionales si no existiese una organización internacional que nos permite entrar en contacto con expertos de otros países. Gracias a la ayuda de la INTOSAI, hemos podido aprender acerca del trabajo de auditoría en países distantes. Podría citar asimismo ejemplos de satisfactoria cooperación bilateral en actividades profesionales que hemos establecido con base en una cooperación multilateral dentro de la INTOSAI. Naturalmente, también debo recordar las numerosas oportunidades que brinda la INTOSAI para establecer contactos amistosos y personales entre los funcionarios de las distintas EFS.

También es preciso referirse al positivo influjo que tiene el compartir informaciones a través de la creación de la INTOSAI y para lo cual la *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental* desempeña un papel importante.

Si bien el centro de atención básico de la *Revista* es la información profesional, incluye también artículos sobre distintos tipos de fiscalizaciones; expone el funcionamiento, estructura y principales cambios en el personal de las EFS; y da a conocer publicaciones recientes de éstas que estén relacionadas con la auditoría en diferentes partes del mundo. A través de las noticias y los anuncios que figuran en la *Revista* conocemos los principales cambios que tienen lugar dentro de la comunidad internacional de auditoría.

No debemos olvidar el influjo de la INTOSAI sobre el mejoramiento del desempeño. Los galardones que reciben el nombre de Jörg Kandutsch y Elmer Staats han motivado a las EFS y a sus funcionarios a mejorar el desempeño en el campo de la auditoría y la ayuda recíproca.

Por último, voy a mencionar el influjo positivo que representa la actitud de la INTOSAI como entidad apolítica en la cooperación internacional entre las EFS. En la época actual, cuando existen tantos problemas en el mundo y la paz se ve afectada por innumerables fenómenos negativos, sigue siendo alentador que en la INTOSAI todas las EFS sean iguales, con independencia del sistema político, forma de

gobierno, color de la piel u origen racial, y todos los requisitos para pertenecer a ella sean de carácter exclusivamente profesional.

Si me autorizan a ello, mencionaré algunos de los grandes retos que las EFS miembros de la INTOSAI tendrán que afrontar y resolver juntas en el futuro:

- El desarrollo de procesos de integración, que actualmente existen en buena parte del mundo, será uno de los desafíos más importantes que se nos plantean. Una de nuestras tareas más importantes consistirá en encontrar los objetivos adecuados del trabajo de auditoría cada vez más reforzado que hace frente a las necesidades surgidas de esta integración.
- Encontrar y desarrollar nuevas formas de luchar contra la corrupción continuarán representando un papel y una tarea importantes para la INTOSAI.
- La continua necesidad de desarrollar principios éticos. En otras palabras, no permitir que las normas éticas queden anticuadas. La INTOSAI deberá esforzarse para que la ética haga frente a los cambios y las transformaciones sociales. Estoy convencido de que la integración dará origen a expectativas y requisitos totalmente nuevos para los auditores y los funcionarios públicos.
- El desarrollo ulterior de la sociedad de la información planteará la cuestión de cómo deberán utilizarse y desarrollarse las correspondientes tareas de fiscalización.
- La INTOSAI también deberá apoyar y ayudar al desarrollo de otras auditorías, sobre todo en relación con el reforzamiento del control interno, que suscitará nuevos problemas y cuestiones que es preciso solucionar.

Distinguidos invitados, señoras y señores, si tenemos en cuenta todo lo que hoy he expuesto, creo que podremos afirmar que la INTOSAI ha cumplido en la práctica la misión que sus "padres fundadores" le asignaron hace 50 años. Estoy convencido de que se lograrán nuevos éxitos en la colaboración entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores durante los próximos 50 o más años a medida que vayamos afrontando la larga lista de desafíos a la fiscalización a través de la mutua cooperación.



# La relación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el Parlamento

*Dr. Ferenc Wekler, Vicepresidente del Parlamento húngaro*

Es un gran honor para mí el saludarles en esta festiva ocasión, organizada para celebrar el 50 aniversario de la fundación de la INTOSAI.

Antes que nada, permítanme que inicie mis palabras de bienvenida con una observación: como Vicepresidente del Parlamento de la República de Hungría, considero que la Oficina de Auditoría del Estado una institución muy importante, una base determinante para la democracia, y un pilar que sostiene el Estado democrático.

Asimismo, como ciudadano húngaro, estoy convencido de que la Oficina de Auditoría del Estado el controlador supremo y eficiente de la actividad económica de los organismos públicos y de la utilización de los recursos financieros del Estado. Estoy seguro de que la mayoría del pueblo húngaro comparte esta opinión.

Todos nosotros sabemos que un porcentaje significativo del dinero público, los recursos financieros empleados por el Estado, está constituido por los impuestos pagados por los ciudadanos, los contribuyentes. Por consiguiente, es importante la forma en que el Estado utiliza estas sumas de dinero: hay que saber si las malgasta o sí, por el contrario, tiene en cuenta las necesidades de la población a lo largo del desarrollo de la economía, la educación, la sanidad pública, la defensa nacional, y las demás áreas que requiere un crecimiento sano de la sociedad.

Lógicamente, somos conscientes de que el control y la fiscalización de los fenómenos económicos no es tarea fácil. Durante los pasados decenios la actividad de fiscalización se ha desarrollado significativamente, dado que debe ajustarse a las transformaciones sociales y económicas.

El control de las transformaciones y el desarrollo de métodos de auditoría exige la cooperación. Tengo la seguridad de que la evolución de los diferentes enfoques de la auditoría no puede llevarse a cabo mediante la actividad de una sola oficina de auditoría. Esta oficina debe unir sus esfuerzos a los de otras.

Considero que el marco adecuado para este trabajo lo brinda la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, la INTOSAI, que fue creada hace 50 años por los directores de las oficinas de auditoría de aquella época.

Como Vicepresidente del Parlamento, también aprecio la actividad de la Oficina de Auditoría del Estado, tal como la experimento durante mi trabajo cotidiano.

En mi opinión es importante –y pienso que tal es el mejor y más definitivo influjo de la INTOSAI– que el carácter y el estatuto jurídico de la Oficina de Auditoría del Estado, al igual que su independencia, queden estipulados por la Constitución de la República de Hungría, sobre la base de la Declaración de Lima. Desde mi punto de vista, el principio formulado para la actividad de las EFS posee una profunda significación. Pone de manifiesto la autonomía, el alto grado de iniciativa, así como la independencia organizativa y funcional de las EFS.

Como ya he mencionado, en mi trabajo diario puedo ver los resultados de la cooperación entre el Parlamento y la Oficina de Auditoría del Estado. Pienso que esta cooperación puede llevarse a cabo mediante el cumplimiento de los principios y recomendaciones de la INTOSAI.

Permítanme explicar con algo más de detalle las relaciones entre el Parlamento y la Oficina de Auditoría del Estado. Nuestros vínculos son próximos y fructíferos. Podría decirse que los informes de la Oficina de Auditoría del Estado, las declaraciones efectuadas, las consecuencias y las recomendaciones contribuyen a la realización de la función legislativa y de control del Parlamento húngaro.

La Oficina de Auditoría del Estado a conocer sus auditorías a través de una media de 40 informes anuales. Además, realiza un informe amplio y analítico diferente sobre las recomendaciones iniciales de la oficina de auditoría, y sobre la actividad y el desarrollo de la organización. Los informes se debaten en las sesiones plenarias y/o en las comisiones permanentes del Parlamento, y de vez en cuando, en las subcomisiones y las comisiones de investigación.

El foro más importante para la cooperación entre el Parlamento y la Oficina de Auditoría del Estado la Comisión de Auditoría del Parlamento. Interviene en los debates sobre los derechos y obligaciones legales de la Oficina de Auditoría del Estado su programa de fiscalización, y también sobre el plan de auditoría, el informe anual, las recomendaciones presupuestarias institucionales y su ejecución, y la estrategia de fiscalización.

Los futuros avances en la cooperación entre el Parlamento y la Oficina de Auditoría del Estado hacen constar en el acuerdo alcanzado entre las oficinas del Parlamento y la Oficina de Auditoría del Estado finales de 2002. Considero que este acuerdo cumple los requisitos de la sociedad de la información del siglo XXI. Facilita un acceso amplio a los programas e informes de la Oficina de Auditoría del Estado través de la red de información del Parlamento. Los materiales temáticos relacionados con la legislación ayudan en la labor del Parlamento. Además, la

Secretaría General del Parlamento lleva un registro de las recomendaciones referentes a la legislación y las enmiendas efectuadas en el informe anual de la Oficina de Auditoría del Estado.

Tomando como base este acuerdo, ciertos colegas autorizados de la Oficina de Auditoría del Estado conectar directamente con el sistema de información del Parlamento. El acuerdo prevé la creación de una base de datos que incluye la información presupuestaria del Estado y las declaraciones de fiscalización elaboradas por el Parlamento o por la Oficina de Auditoría del Estado.

Estoy seguro de que la actividad conjunta regulada por el acuerdo fortalecerá el trabajo del Parlamento y de la Oficina de Auditoría del Estado. Además, tengo la convicción de que este acuerdo más próximo, que cumple las exigencias del siglo XXI y utiliza su información y sus resultados tecnológicos, también contribuirá a la labor de auditoría.

En conclusión, creo haber logrado resumir la esencia de la cooperación entre el Parlamento húngaro y la Oficina de Auditoría del Estado, e indicar el influjo positivo y definitivo de la INTOSAI sobre las relaciones existentes entre el Parlamento y la auditoría pública.

El influjo antes mencionado, que fomenta la cooperación entre el órgano legislativo y la EFS, constituye un instrumento muy importante para la democracia. En mi opinión, la actividad de fiscalización de la Oficina de Auditoría del Estado—subordinada a la representación popular pero independiente en su trabajo—representa un método básico y eficiente de democracia parlamentaria. Las relaciones entre el Parlamento y la Oficina de Auditoría son las adecuadas, y la cooperación funciona de manera adecuada, puesto que hemos adaptado a nuestras circunstancias nacionales las experiencias internacionales acumuladas en el marco de la INTOSAI.

Por último, desearía aprovechar esta oportunidad para desear nuevos éxitos a la INTOSAI y a la comunidad internacional de auditores.



# Cincuenta años de la INTOSAI

*Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria*

## **Mirando hacia atrás: los comienzos de la INTOSAI**

Dentro de pocos días habrán pasado 50 años desde que la INTOSAI, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebró su primer Congreso en La Habana (Cuba), lo cual dio origen a esta organización.

Hace cincuenta años el estatus de la auditoría gubernamental y de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) era sensiblemente inferior al actual. Algunos países no tenían entidades de auditoría gubernamental merecedoras siquiera de ese nombre. La mayoría de las EFS de las que pudiese decirse que funcionaban correctamente poseían unas facultades restringidas. Con mucha frecuencia se limitaban a llevar a cabo auditorías financieras y estaban muy lejos de realizar una fiscalización global. Esta posición más o menos subordinada de las EFS en las estructuras constitucionales de sus países también influía en el ámbito internacional, ya que no existía una plataforma internacional dedicada a afrontar las necesidades específicas de la auditoría gubernamental. Las EFS tenían que contentarse con participar en los congresos internacionales de ciencia administrativa como un mero apéndice.

En 1953 el Dr. Emilio Fernández Camus, entonces presidente de la EFS de Cuba, puso fin a esta situación tan insatisfactoria. Como consecuencia de su compromiso y su visión de futuro, en noviembre de 1953 se reunieron en la capital cubana 34 EFS para celebrar el I Congreso de la INTOSAI, afirmando de un modo muy notable la independencia de la auditoría gubernamental en el ámbito internacional. Dentro de este contexto resulta interesante recordar los temas que los delegados trataron en aquella época. Algunas de las cuestiones que se plantearon en el I Congreso de La Habana han continuado tratándose hasta el día de hoy, por ejemplo la importancia de que la auditoría gubernamental sea independiente del poder ejecutivo y de otros órganos sometidos a fiscalización, el papel de las EFS como asesores financieros del Estado, o las relaciones entre la EFS y el poder legislativo. Otros, en cambio, son menos importantes o totalmente irrelevantes para las EFS modernas, como es el caso de la auditoría previa de los ingresos y gastos de la Administración.

La asociación creada hace 50 años en La Habana constituye un hito importante en la historia de la cooperación internacional entre las entidades dedicadas a la auditoría gubernamental. Inspirándose en la idea de acumular los conocimientos especializados adquiridos durante la experiencia práctica de la fiscalización en los distintos continentes y poniéndolos a disposición de todas las EFS interesadas, la

joven INTOSAI eligió un lema latino, *Experientia mutua omnibus prodest* (“La experiencia mutua beneficia a todos”) como principio que hoy en día continúa orientando su trayectoria. De este modo, la INTOSAI declaraba su intención de contribuir a mejorar la auditoría a escala global mediante la transferencia y la multiplicación de los conocimientos especializados.

Al igual que cada EFS individual extrae su fuerza del poder de sus argumentos, y en menor medida –o para nada- de la posibilidad de utilizar una fuerza ejecutiva, la INTOSAI se basa en la persuasión.

A lo largo de su existencia la INTOSAI ha cumplido diversos principios básicos, los más importantes de los cuales son los siguientes:

- Igualdad de derechos entre todos sus miembros, que permite que todas las EFS puedan acceder a una función de dirección en la INTOSAI. Dentro de su estructura legal y organizativa la INTOSAI no representa un círculo exclusivo de EFS pertenecientes a Estados especialmente prósperos, poderosos o influyentes por otros motivos.
- Respeto a aquellas EFS que –por el motivo que sea- aún no hayan alcanzado el nivel de desarrollo deseado. La INTOSAI debe preocuparse siempre de ayudar a avanzar a esos miembros. Este principio, en consecuencia, rechaza cualquier tendencia en contrario que, en la práctica, defienda "una INTOSAI que funcione a dos velocidades", es decir, que ensanche la separación entre las EFS más desarrolladas y las menos desarrolladas dentro de la INTOSAI. Por lo tanto, se rechaza la ejecución de medidas públicas o encubiertas que tiendan a ello.
- Independencia. Al igual que cada EFS necesita proteger su independencia con respecto a la Administración del Estado como bien decisivo para la realización eficaz de su función de control, la INTOSAI –en tanto que organización- debe mostrarse vigilante en el terreno internacional para no caer en la dependencia de otras instituciones. La INTOSAI no es una organización rica; funciona casi exclusivamente gracias a las contribuciones de sus miembros. A veces podría surgir la tentación de solicitar contribuciones financieras a Estados ricos o a otros donantes. Sin embargo, hay que tener cuidado para evitar que se ponga en riesgo la independencia de la INTOSAI. Nada podría resultar más negativo para la credibilidad de la INTOSAI que el hecho de convertirse en instrumento para aquellos donantes que empleasen la organización para sus propios intereses particulares. La INTOSAI no tiene por qué rechazar la cooperación internacional. Ha dado pruebas de ello una y otra vez a lo largo de su historia, sobre todo a través de las excelentes relaciones que mantiene con las Naciones Unidas y las organizaciones que forman parte de su sistema. Sin embargo, siempre hay que garantizar que esta forma de cooperación se lleva a cabo en un espíritu de igualdad. Del mismo modo que sus miembros, la INTOSAI tiene que rendir cuentas no sólo a los Gobiernos y a entidades poderosas desde el punto de vista financiero, sino también a los contribuyentes en cuyo interés desarrolla sus actividades.

- Apoliticismo. La no interferencia en debates políticos es un principio aplicable tanto a las EFS individuales como a la INTOSAI en conjunto. Por consiguiente, ésta nunca debe subordinar sus actividades a los objetivos políticos que puedan haberle sido impuestos por terceros. En un positivo contraste con otras organizaciones internacionales, el hecho de que a lo largo de cincuenta años de existencia nunca hayan surgido conflictos entre sus miembros, aunque éstos representen los más variados sistemas sociales y políticos, se debe en gran medida a la política de no interferencia de la INTOSAI, tal como se estipula adecuadamente en el Artículo 1, párrafo 1, de sus Estatutos.

### **Cómo se ha desarrollado la INTOSAI**

La INTOSAI, que sólo tenía 34 EFS miembros en 1953, no tardó en experimentar un activo crecimiento. Contribuyeron a ello el proceso mundial de descolonización, seguido por la fundación de nuevos Estados y el consiguiente establecimiento de entidades de auditoría gubernamental.

No cabe duda de que este notable incremento de miembros ejerció un influjo sobre las estructuras de la INTOSAI y exigió una base organizativa más amplia, lo cual originó la creación de una Secretaría General permanente en la sede del Tribunal de Cuentas de Austria en Viena, la fundación de grupos regionales de trabajo, y la constitución de comités y grupos de trabajo.

Con el transcurso del tiempo, tanto las organizaciones regionales como los comités y grupos de trabajo a los que se han asignado temas específicos de estudio llegaron a convertirse en *think tanks* de la INTOSAI. Los documentos básicos que éstos han elaborado a lo largo del tiempo sobre una amplia gama de cuestiones suelen aceptarse como –y de hecho se han convertido en- directrices de carácter práctico para el trabajo fiscalizador cotidiano de los miembros de la INTOSAI.

El notable cambio de la situación política en Europa Central y Oriental provocó una segunda oleada de nuevos miembros de la INTOSAI. Por una parte, se crearon numerosos Estados nuevos; por la otra, el proceso de democratización llevó al establecimiento de EFS independientes que solicitaron su ingreso en la INTOSAI. Esto planteó un enorme desafío para la INTOSAI, ya que ahora tenía que transmitir a los nuevos miembros, la mayoría de los cuales no tenían una gran experiencia práctica en auditoría, la situación actual en auditoría gubernamental y el catálogo de valores de la INTOSAI. Esto se logró en un tiempo sorprendentemente breve, debido a la apertura de los miembros de la INTOSAI a una cooperación fecunda y a los destacados esfuerzos realizados por las EFS de los Estados en transición para elevar el nivel de su trabajo de auditoría hasta las normas modernas, con la máxima celeridad posible. La INTOSAI y sus miembros fueron capaces de demostrar de un modo impresionante que su compromiso con el intercambio de experiencias no se agotaba en verbalizaciones vacías sino que se aplicaba realmente en la práctica. Nada sirve para atestiguar con más elocuencia el éxito de la INTOSAI que el hecho

de que numerosos países en transición pronto tendrán acceso a la Unión Europea, y que Bruselas ha comprobado que sus EFS han alcanzado niveles comunitarios.

La Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), fundada en 1986, logró igual éxito. Su tarea consistía en apoyar el avance de las EFS, sobre todo en los países en desarrollo. A tal efecto, la IDI creó programas de formación, cursos de adquisición y mejora de competencias, y programas de formación de formadores, con una activa cooperación de los grupos regionales de trabajo de la INTOSAI. Al principio las actividades de la IDI fueron realizadas por la EFS de Canadá; en 2001 la IDI se trasladó desde Canadá a la EFS de Noruega. Al aceptar esta exigente responsabilidad ambas EFS han tenido el mérito de afrontar las preocupaciones de la auditoría gubernamental con el espíritu de la INTOSAI.

La INTOSAI ha conseguido crear una conciencia pública acerca de la significación de la auditoría gubernamental para el Estado en su integridad. En el mundo de hoy, donde prácticamente todos los Estados se encuentran bajo la amenaza del "dictado de las arcas vacías", la idea de suprimir las EFS resulta inconcebible; hace 50 años, empero, este principio no estaba sólidamente arraigado.

A medida que la importancia del trabajo de las EFS ha ido creciendo a lo largo de los pasados 50 años, sus mandatos de auditoría se han ampliado. Hoy en día las EFS no se dedican primordialmente sólo a la auditoría financiera, sino a la fiscalización global, que incluye la auditoría del rendimiento. En diversas materias la INTOSAI ha efectuado una contribución decisiva y ha dotado de poder a sus miembros facilitándoles las herramientas y los conocimientos especializados que se requieren para hacer frente a las exigencias cada vez mayores de las tareas que afrontan.

De la máxima importancia fue el hecho de que la INTOSAI, en su IX Congreso, celebrado en Lima en 1977, aprobó la Declaración sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización (la llamada Declaración de Lima), que es un documento fundamental sobre todos los objetivos y problemas relacionados con la auditoría gubernamental y las garantías necesarias para las EFS. Este documento ha sido denominado con razón la Carta Magna de la auditoría gubernamental. La Declaración de Lima se propone en primer lugar y sobre todo la independencia de las EFS con respecto a las entidades fiscalizadas, y proteger esta independencia a través de las oportunas cautelas legales. La INTOSAI siempre ha dedicado atención a este objetivo, en particular mediante la creación de una task force específica en 1998, cuyas tareas fueron asignadas en 2001 a un subcomité presidido por la EFS de Canadá.

Reconociendo sus méritos, durante muchos años se ha buscado a la INTOSAI como socio para la cooperación. Los seminarios anuales celebrados junto con las Naciones Unidas en la sede de la Secretaría General de la INTOSAI, así como programas conjuntos con SIGMA (Apoyo a la mejora de la gobernanza y la gestión en los países de Europa Central y Oriental), el Banco Mundial, diferentes bancos de

desarrollo regional, así como otras organizaciones internacionales dan un testimonio elocuente de dicha cooperación y expresan la forma en que sus logros reciben el reconocimiento que merecen y mejoran la posición de la auditoría gubernamental en todo el mundo.

### **Cincuenta años de logros**

Si examinamos la historia de la INTOSAI a lo largo de los últimos 50 años, la INTOSAI y sus miembros pueden estar satisfechos de lo que han conseguido.

- Los miembros han crecido desde las 34 Entidades Fiscalizadoras Superiores originarias hasta las 185, cifra casi igual a la de miembros de las Naciones Unidas.
- Hasta el año 2001 se han celebrado 17 Congresos en cinco continentes; al más reciente, que tuvo lugar en Seúl (Corea), asistió un total de 139 delegaciones.
- Entre 1965 y 1990 se crearon siete grupos regionales de trabajo.
- Entre 1984 y 2001 se constituyeron nueve comités y grupos de trabajo.
- A la INTOSAI se le ha otorgado el estatus de organización no gubernamental de las Naciones Unidas, y estatus consultivo especial en el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas.
- *La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental* se ha publicado trimestralmente desde 1974 bajo los auspicios de la EFS de EE.UU. En la actualidad se publica en las cinco lenguas oficiales de trabajo de la INTOSAI (alemán, árabe, español, francés e inglés).
- Desde 1971 la Secretaría General ha organizado 16 seminarios de formación junto con las Naciones Unidas.
- Desde 1995 se ha publicado una revista especializada de auditoría TI (*intoIT*).
- Los cursos ofrecidos por la Secretaría General, la IDI, los grupos regionales de trabajo y otros órganos de la INTOSAI han formado a miles de auditores y los han familiarizado con las metodologías más avanzadas de fiscalización.
- Se han elaborado los siguientes documentos básicos, principalmente por los comités y grupos de trabajo:
  - Glosario de Términos y Expresiones Seleccionados de Auditoría Gubernamental;
  - Normas de Auditoría, que se emplean en una forma modificada en el trabajo de fiscalización de las EFS en la Unión Europea;

- Directrices sobre Normas de Control Interno;
- Normas de Contabilidad;
- Guía para la presentación de informes sobre la deuda pública;
- Código de Ética de la INTOSAI;
- Normas para un mejor ejercicio de la auditoría de las privatizaciones;
- Lineamientos sobre la auditoría de financiamientos público y privados y concesiones;
- Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica;
- Orientación para la ejecución de auditorías de actividades con una perspectiva medioambiental; y
- Control interno: brindando las bases para la rendición de cuentas en el Gobierno.

Este listado demuestra el enfoque polifacético de la INTOSAI y ofrece una prueba elocuente del carácter práctico de sus documentos y su apertura en relación con los temas del mundo moderno. Esto es especialmente cierto en campos como la tecnología de la información y la privatización de empresas de propiedad estatal, temas que han adquirido una especial significación a lo largo del pasado decenio, así como la fiscalización de programas gubernamentales –o la carencia de dichos programas- en el campo de la protección medioambiental.

Las cuestiones tratadas por la INTOSAI en sus Congresos reflejan asimismo su preocupación proactiva por los desafíos del presente; su relevancia va mucho más allá de las competencias propias de la auditoría gubernamental. Entre los temas de los dos Congresos más recientes, en Montevideo (1998) y Seúl (2001) se encuentran los siguientes:

- la experiencia y el papel de las EFS en la prevención y en la detección del fraude y la corrupción;
- mejora de la gobernanza a través de la labor de las EFS;
- el papel de la EFS en la planificación, implementación y fiscalización de las reformas gubernamentales y administrativas; y
- la auditoría de organismos internacionales y supranacionales por las EFS.

Las recomendaciones de los Congresos sobre éstas y otras cuestiones de debate contribuyen de modo significativo a un uso correcto, eficiente y eficaz del dinero de los impuestos, y poseen un considerable efecto preventivo en la evitación del desperdicio de los fondos públicos. Por consiguiente, no sería exagerado afirmar que el influjo del trabajo de la INTOSAI resulta valiosísimo en beneficio de los contribuyentes de los países miembros.

La significación de la INTOSAI en toda su plenitud se aprecia con la máxima claridad si uno se imagina cómo se habría desarrollado la auditoría gubernamental si no hubiese existido la INTOSAI. Aunque la auditoría gubernamental se habría desarrollado sin ella, dicho desarrollo hubiese quedado limitado a las EFS individuales. No habría existido la expansión mundial del intercambio de ideas y experiencias y, lo que es de la máxima importancia, no habrían existido entidades institucionalizadas globalmente como las de la INTOSAI, que divulgan con rapidez los nuevos avances en el campo de la auditoría gubernamental y están capacitadas para transmitirlos a otras EFS. Las nuevas metodologías de fiscalización y las tecnologías de fiscalización tardarían un tiempo inadecuado para difundirse por todo el mundo. Los intercambios se habrían limitado a los contactos bilaterales. Un número considerable de EFS correrían el riesgo de verse apartados del desarrollo.

La ausencia de la INTOSAI se haría sentir de un modo aún más agudo con respecto a las normas de auditoría que se han estipulado. Cabe suponer que estas normas no habrían llegado ni siquiera a existir, al menos en su forma actual, si la experiencia de fiscalización se hubiese compartido exclusivamente de manera bilateral. Estas normas de auditoría se crearon aprovechando la abundancia de conocimientos y experiencias no sólo de unas cuantas EFS sino de una cantidad significativa de éstas.

Además, gracias a la INTOSAI y a sus organismos, la auditoría gubernamental puede contar con una voz que se oye en todo el mundo acerca de las preocupaciones de los miembros. Además, se sabe que la INTOSAI siempre se ha adherido a las peticiones de democratización y de imperio de la ley. Garantiza la conciencia pública acerca de las relaciones entre auditoría gubernamental, democracia y el imperio de la ley. Este ambicioso postulado aún no se ha ejecutado por completo en todos los países; sin embargo, siempre planteará un desafío para la INTOSAI y sus miembros.

La INTOSAI puede enorgullecerse de muchos otros logros. Por encima de todo, ha demostrado que puede solucionar frecuentes problemas de sus miembros y desencadenar o reforzar un impulso hacia el desarrollo de la auditoría gubernamental. Especialmente en la actual era de globalización, la INTOSAI constituye un ejemplo profundamente satisfactorio de organización viable y de ámbito mundial.

### **Una mirada hacia delante**

El éxito logrado por la INTOSAI, sin embargo, no debería hacernos caer en la tentación de mostrarnos autocomplacientes y obstaculizar nuestra visión acerca de los cambios futuros. La INTOSAI, como cualquier otra organización, debe reconocer los signos de los tiempos y prepararse para afrontar las cambiantes condiciones del marco en que se mueven sus miembros; el nuevo siglo que acaba de empezar presagia gran cantidad de dichos cambios.

Contemplando la historia de la INTOSAI hasta el presente, no parece justificado suponer que llegará a un punto muerto o que perderá su dinamismo. Los recientes desarrollos, sobre todo la Task Force de Planificación Estratégica creada por el Comité Directivo y presidida por la EFS de EE.UU., constituyen una prueba clara de que la INTOSAI está planificando recolocarse estratégicamente en un nivel fundamental. Sin anticiparse a los resultados de la labor de dicha task force, cuyas deliberaciones no han concluido aún, es justo afirmar hoy que ya están surgiendo diversas ideas que pueden resituar radicalmente a la INTOSAI como consecuencia de ellas.

En este proceso el objetivo predominante de la INTOSAI tiene que ser prestar atención a las preocupaciones de sus miembros. Con objeto de aplicar la pertinente máxima de la INTOSAI ("La experiencia mutua beneficia a todos"), la organización debe continuar desarrollándose en respuesta al marco cambiante en el cual funcionan actualmente las EFS, pero la INTOSAI no debe cambiar por cambiar. A este respecto hay que llamar la atención sobre los compromisos internacionales con consecuencias económicas o medioambientales que han contraído los Estados. En beneficio de la protección medioambiental global, sería deseable que las EFS centren la atención de los gobiernos de sus países en las cuestiones relacionadas con la aprobación de los acuerdos internacionales de protección medioambiental y el inicio de su ejecución. Específicamente, el hecho de que muchas de las naciones industrializadas más desarrolladas, que generan enormes cantidades de contaminantes, hayan manifestado carencias a este respecto, debería constituir un desafío para que las EFS en cuestión afronten estas carencias, e impulsar a la INTOSAI a dedicar una atención particular a estas cuestiones en el futuro.

Además, es probable que la creciente interdependencia de los sectores público y privado dé origen a nuevas tareas para las EFS. La auditoría de proyectos ejecutados conjuntamente por financiadores del sector público y del privado, por ejemplo modelos de asociaciones públicas y privadas, constituye un campo de trabajo absolutamente nuevo para muchas EFS. A este respecto la INTOSAI puede proporcionar los conocimientos teóricos y prácticos requeridos por sus miembros. Lo mismo se aplica al leasing transfronterizo, fenómeno que ha crecido vertiginosamente en época reciente, y que se está convirtiendo en objeto de fiscalización para las EFS.

En último término, pero no lo menos importante, la INTOSAI y sus miembros tendrán que afrontar la cuestión de cómo diseñar las relaciones con las EFS de comunidades supranacionales de Estados, por ejemplo la Unión Europea. A la vista de la creciente importancia de vastas áreas económicas que abarcan diversos Estados o incluso todo un continente –y que, por consiguiente, necesitan ingentes recursos humanos y financieros- se está incrementando la importancia de las entidades de fiscalización para dichas estructuras. Por lo tanto, se han dejado oír llamadas al establecimiento de una cooperación fecunda entre entidades de control supranacionales y las correspondientes EFS nacionales. Dada su estructura organizativa, la INTOSAI estaría en condiciones de brindar un marco institucionalizado y comprobado a lo largo del tiempo para la interacción entre entidades de control nacionales y supranacionales.

Una reorientación estratégica de la INTOSAI debería tratar estos problemas que he expuesto como ejemplo, y encontrar la base necesaria para solucionarlos.

La INTOSAI da la bienvenida a una nueva estrategia moderna, ya que nunca ha sido una organización atrincherada en percepciones anticuadas, pero debe consistir en una estrategia sometida a un cambio permanente. Sin embargo, este cambio nunca ha sido revolucionario, con la intención de conseguir una transformación abrupta, sino de naturaleza evolucionista, que tiene en cuenta los intereses de sus miembros, tal como han manifestado oficialmente en las periódicas enmiendas de sus Estatutos, y aún más importante, de una forma práctica en las resoluciones técnicas aprobadas por los Congresos y los Comités Directivos. La INTOSAI, en consecuencia, debería esforzarse por lograr un consenso en defensa de los valores ensayados y comprobados que hasta ahora han contribuido de modo sustancial a su éxito.

Además, la INTOSAI siempre deberá tener presente que la misión básica de sus miembros es la auditoría gubernamental. Sería demasiado gravoso para las capacidades de una EFS –y en consecuencia, no sería tarea suya- enfrentarse a todas las carencias sociales que se encuentran fuera del ámbito de sus tareas primarias, y menos aún, a escala global. Las EFS no son un sustitutivo de los organismos de aplicación de la ley o de persecución de delincuentes. Si forma parte de sus mandatos estatutarios, las EFS pueden ayudar a dichas instituciones a luchar contra el delito como parte de su actividad fiscalizadora; sin embargo, nunca debe recurrirse a ellas para sustituir a tales entidades.

Si se apoya en los valores comunes y tradicionales que defiende la INTOSAI, una reorientación estratégica de esta organización tendrá éxito y será respaldada por sus miembros. Esto servirá para garantizar la necesaria continuidad de la INTOSAI y su futuro desarrollo como organización, evitando al mismo tiempo rupturas bruscas. Si se tiene en cuenta este principio, no es preciso preocuparse por el estatus y el papel de la INTOSAI en el siglo XXI.

No debemos olvidar jamás que los logros de la INTOSAI dependen del compromiso de sus miembros. La INTOSAI sólo podrá tener la fuerza y la influencia que le otorguen sus propios miembros. Como Secretario General de la INTOSAI, por consiguiente, deseo agradecer a todos aquellos que han suscrito los principios de la INTOSAI durante los pasados 50 años, y que han manifestado su compromiso, en particular a los miembros del Comité Directivo; los presidentes de los comités, grupos de trabajo, subcomités y task forces; los presidentes y secretarios generales de los siete grupos de trabajo regionales; y a las EFS que han sido anfitrionas de los 17 Congresos anteriores. Las últimas, en particular, merecen nuestro agradecimiento especial, ya que asumieron una enorme carga financiera, administrativa y organizativa al convocar una reunión del órgano supremo de la INTOSAI.

Deseo expresar asimismo mi agradecimiento y mi gratitud a la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría, que acogerá el próximo año la celebración del XVIII INCOSAI, y con la cual estamos en deuda por el acontecimiento de hoy, en conmemoración del 50 aniversario de la INTOSAI. Deseo manifestar personalmente nuestro agradecimiento a usted, distinguido Dr. Kovacs, como Presidente de la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría. Más aún, me complace de modo especial que los festejos de hoy se celebren aquí, en el Parlamento húngaro, ya que esto constituye el testimonio más notable y elocuente de los estrechos lazos existentes entre la auditoría gubernamental y el Parlamento en la adhesión a los propósitos de la INTOSAI.

Estoy profundamente impresionado por la presencia de tantos representantes de la vida pública de Hungría, como manifestación del amplio interés de las principales autoridades del Gobierno por la labor de la auditoría gubernamental en general, y de la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría, en particular. En representación de la INTOSAI y de mí mismo, quisiera agradecerles a todos la acogida de esta reunión en el edificio del Parlamento, que se cuenta entre los más bellos del mundo. Reconociendo el vivo interés de ustedes por la labor de auditoría gubernamental, me tomo la libertad, como Secretario General de la INTOSAI, de expresarles mi deseo de que en el futuro también otorguen a la Oficina de Auditoría del Estado de Hungría el apoyo que merece.

Como conclusión, no quiero olvidar a toda la familia de la INTOSAI, la mayoría de la cual hoy no está representada aquí. Su pertenencia a la INTOSAI, su participación activa en los distintos organismos de ésta, y su apoyo a los valores defendidos por la INTOSAI, la han convertido en lo que es hoy: una organización que disfruta del reconocimiento mundial en beneficio de los contribuyentes. Siendo conscientes de ello, la INTOSAI podrá continuar su historia llena de éxitos durante los próximos 50 años.



## Conclusión: el futuro de la INTOSAI

---





# Introducción al Plan Estratégico de la INTOSAI

*David M. Walker, Comptroller General de los Estados Unidos, y Presidente de la Task Force de Planificación Estratégica*

Al celebrar su 50 aniversario la INTOSAI publica el primer plan estratégico de su historia como orientación para sus actividades en los años futuros. En octubre de 2001 la 11ª reunión del Comité directivo de la INTOSAI en Seúl (Corea del Sur) creó una Task Force de Planificación Estratégica. El plenario de la Task Force, cuyos miembros son Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Austria, Burkina Faso, Corea, Estados Unidos, Noruega, Perú, Reino Unido y Tonga, se reunió formalmente en tres ocasiones: abril de 2002, octubre de 2003 y diciembre de 2003, para elaborar una propuesta de plan. Además, la Task Force recogió las opiniones de todos los miembros del Comité Directivo, los presidentes de los comités, las secretarías de los grupos regionales de trabajo y todos los miembros de la INTOSAI para el desarrollo de la propuesta definitiva de plan que se presentará ante dichos miembros para su aprobación en el XVIII INCOSAI en Budapest (Hungria), en octubre de 2004.

Como se aprecia en la "Visión general del Plan Estratégico de la INTOSAI" que sigue a esta introducción, el plan incluye una declaración actualizada de la misión y la visión, cuatro metas clave, y varios valores básicos que guiarán las actividades de la organización en el futuro. La primera meta del plan consiste en promover EFS fuertes, independientes y multidisciplinarias, y ayudar a desarrollar y alentar la adopción de normas profesionales eficaces. La segunda es construir competencias profesionales y capacidades de las EFS a través de la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo. La tercera es promover la cooperación, la colaboración y la mejora continuada gracias a compartir conocimientos (incluida la evaluación comparativa), los estudios sobre mejores prácticas y la investigación. La cuarta es que la INTOSAI se convierta en una organización internacional modelo que lidere con el ejemplo.

El plan propuesto está arraigado en los valores básicos de independencia, honradez, profesionalidad, credibilidad, inclusividad, cooperación e innovación, y otorga la debida consideración a la soberanía nacional, la diversidad y la igualdad entre todos y cada uno de los Estados miembros de la INTOSAI.

El plan estratégico de la INTOSAI es evolucionista, más que revolucionario. La INTOSAI está tratando de trazar un trayecto de futuro que se base en los éxitos de su pasado. Se ha prestado atención con todo cuidado a aquello en lo que ha trabajado, a lo que podría mejorarse y a los cambios que se requieren para ayudar a los miembros a afrontar las crecientes demandas y expectativas a las que hacen frente las EFS en el siglo XXI. Todos los miembros están invitados a ejecutar el plan estratégico dentro de los límites de su autoridad y sus mandatos específicos, y de conformidad con las consideraciones de soberanía nacional.

Reconociendo lo mucho que ha logrado la INTOSAI desde su creación en 1953, el plan estratégico busca colocar la organización en una situación que le permita afrontar nuevos retos. La mejora continuada es el sello distintivo de una entidad de primer nivel mundial, y este plan constituye el paso inicial para convertir la INTOSAI en un modelo entre las instituciones internacionales.



## PROPUESTA DE VISIÓN GENERAL DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA INTOSAI

2005 - 2010

### MISIÓN

La INTOSAI es una organización autónoma, independiente, profesional y apolítica creada para proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, actuar como portavoz oficial de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) en la comunidad internacional, y promover una mejoría continuada en la diversificada gama de EFS que la integran.

### VISIÓN

Promover el buen gobierno, habilitando a las EFS para que ayuden a sus respectivas Administraciones a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública y fomentar el uso de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos.

### METAS ESTRATÉGICAS

■ **Meta 1: Rendición de cuentas y normas profesionales.**

Promover EFS fuertes, independientes y pluridisciplinarias (1) alentando a las EFS a liderar mediante el ejemplo, y (2) contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces.

■ **Meta 2: Creación de competencias institucionales.**

Crear competencias y capacidades profesionales en las EFS mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo.

■ **Meta 3: Compartir conocimientos y servicios de conocimiento.**

Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada de las EFS, a través de la comunicación de conocimientos, incluidas las evaluaciones comparativas, los estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos.

■ **Meta 4: Organización internacional modelo.**

Organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces, la toma de decisiones en el momento oportuno y las prácticas eficaces de gobernanza, realizando al mismo tiempo una adecuada defensa de la autonomía y el equilibrio regionales y los diferentes modelos y enfoques de las EFS miembros.

### VALORES CENTRALES

INDEPENDENCIA INTEGRIDAD PROFESIONALIDAD CREDIBILIDAD  
INCLUSIVIDAD COOPERACIÓN INNOVACIÓN