



Acuerdos de Seúl

XVII° INCOSAI Corea 2001

<hr/>	
Temas del Congreso y los Acuerdos de Seúl.....	2
Tema I.....	5
Auditoría de organismos internacionales y supranacionales por las EFS.....	5
Introducción.....	5
Resultados de los debates.....	6
Mandato de auditoría.....	6
Mecanismos de auditoría.....	6
Sistemas de designación.....	8
Recursos.....	8
Transparencia y presentación de informes.....	10
Normas de auditoría.....	10
Promoción de las recomendaciones de la INTOSAI.....	11
Propuesta de recomendaciones.....	12
<hr/>	
Tema II.....	14
La contribución de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas.....	14
Introducción.....	14
Resultados de los debates.....	15
Competencias clave.....	17
Intercambio de informaciones.....	18
Recomendaciones.....	18

Temas del Congreso y los Acuerdos de Seúl

Antecedentes

El XVII Congreso debatió dos asuntos importantes: cómo promover el gobierno de las instituciones internacionales y supranacionales y cómo contribuir al éxito de las reformas gubernamentales y administrativas. Los papeles cada vez mayores y las responsabilidades más pesadas de las EFS traen consigo mayores expectativas de la población – el verdadero cliente de las EFS. Todos los participantes del Congreso reconocieron la importancia de los conocimientos, las aptitudes y las habilidades del personal de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para obtener los mejores resultados de los mandatos recibidos y debatieron cuáles son las mejores formas de adquirirlos y desarrollarlos. Estuvieron también de acuerdo en que el gran desafío de nuestros tiempos es poder adaptarse satisfactoriamente al nuevo entorno.

Los Acuerdos de Seúl, adoptados unánimemente en el XVII INCOSAI, demostraron que todos los miembros de la INTOSAI están prontos para prepararse para los desafíos futuros. Como resultado de los debates del Tema I, se acordó establecer un Grupo de Trabajo *ad hoc* integrado por un número limitado de EFS interesadas y con un mandato de duración limitada hasta el próximo congreso, para que elaborara y propusiera una orientación suplementaria sobre la auditoría de instituciones internacionales por parte de las EFS. Los Acuerdos resumen los debates de temas, las conclusiones alcanzadas y las recomendaciones aprobadas en la Segunda Sesión Plenaria General del Congreso.

Los Temas del Congreso

En la 46ª Reunión en Viena, Austria en 1999, el Comité Directivo aprobó "La auditoría de instituciones internacionales y supranacionales por las EFS" y "La contribución de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas" como los Temas I y II. Se eligieron dos subtemas para el Tema II para cubrir "El papel de las EFS en la planificación y ejecución de las reformas gubernamentales y administrativas" y "El papel de las EFS en la auditoría de reformas gubernamentales y administrativas".

El Comité seleccionó también a las EFS de Noruega, Alemania y Austria para que escribieran las ponencias base y de trabajo para el Tema I y los Subtemas IIA y IIB respectivamente. Sumado a esto, se nombraron a otras EFS para que supervisaran la preparación de temas y orientaran los debates de temas en el Congreso. Los temas, los subtemas y los funcionarios encargados de los temas eran los siguientes:

Tema I: La auditoría de instituciones internacionales y supranacionales por las EFS

Presidente	Noruega
Vicepresidente	Uruguay
Moderador	Suiza y Túnez
Relator	Canadá y Ghana
(Alternativo)	Filipinas y Arabia Saudita
Enlace técnico	Corea

Tema II: La contribución de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas

Subtema IIA: El papel de las EFS en la planificación y ejecución de reformas administrativas y gubernamentales

Subtema IIB: El papel de las EFS en la auditoría de las reformas administrativas y gubernamentales

Presidente del Tema	Estados Unidos
Vicepresidente del Tema	Marruecos

	<u>Subtema IIA</u>	<u>Subtema IIB</u>
Presidente del Subtema	Alemania	Austria
Vicepresidente del Subtema	India	Hungría
Moderador	Gambia	Zimbabwe
Relator	Nueva Zelanda	Trinidad y Tobago
(Alternativo)	Costa Rica	Croacia
Enlace técnico	Corea	Corea

Preparación para el Congreso

Para fines de febrero del 2000, el Presidente del Tema I (Noruega) y los presidentes de los subtemas IIA y IIB (Alemania y Austria) habían preparado las ponencias base de los Temas I y II. Luego se tradujeron a los cinco idiomas de trabajo de la INTOSAI y se enviaron a los miembros de la INTOSAI con una invitación para que presentaran ponencias de los países sobre sus experiencias de los temas que cubrían una o las tres ponencias base. La mayoría del total de 161 documentos de los países – 47 del Tema I, 52 del Subtema IIA y 62 del Subtema IIB – se recibieron antes del 1 de agosto del 2000, o sea la fecha tope recomendada para la presentación. Se tradujeron al inglés, si no estaban escritos en inglés, y se enviaron a los escritores de las ponencias base.

Durante la 47ª Reunión de mayo del 2000, el Comité Directivo aprobó los "Reglamentos Propuestos para el XVII INCOSAI," que explicaba los debates de temas

y los papeles y responsabilidades de los funcionarios encargados de los temas, así como otras disposiciones para el Congreso.

Para septiembre del 2001, ya casi estaban terminados los preparativos para los debates de temas durante el Congreso. los preparativos incluían

- La redacción de los documentos de debate del Tema I y los Subtemas IIA y IIB sobre la base de los puntos más importantes y las experiencias que se plantearon en las ponencias base y de los países;
- traducción y publicación de los documentos de debate en los cinco idiomas de trabajo de la INTOSAI, pro parte de la Secretaría del Congreso, así como la distribución de los mismos a las EFS y a otros invitados al Congreso;
- la publicación de todas las ponencias base, de los países y de trabajo en la Página Principal del Congreso (<http://www.koreasai.go.kr>) para que los participantes en el Congreso tuvieran fácil acceso a las mismas;
- la celebración de reuniones o comunicaciones de otro tipo entre los funcionarios principales de los temas para ayudarles a prepararse para los debates de los temas durante el Congreso

Los preparativos para los debates de los temas continuaron hasta apenas antes que comenzaran los debates de los temas en el Congreso el martes, 23 de octubre. En la tarde del martes, 23 de octubre, los delegados que actuaban como funcionarios de temas se reunieron para discutir sus papeles y responsabilidades y aclarar los procedimientos a seguir al producir los resúmenes de las sesiones plenarias de los temas para su presentación ante la Segunda Sesión Plenaria General.

Deliberaciones de los temas durante el Congreso

Durante el Congreso, los debates de los temas tomaron en consideración las contribuciones invaluable de puntos de vista y opiniones sobre los asuntos de debate de las EFS y de los presidentes de temas y subtemas. Los debates de los Temas I y II se realizaron para el Tema I y cada uno de los Subtemas IIA y IIB en dos grupos simultáneos que permitieron que cada grupo de debate tuviera el tamaño apropiado para el debate en grupo. Después de los debates en grupo, se reunieron los funcionarios encargados de los temas para resumir los debates de cada grupo, para su presentación a las plenarias de temas que se celebraron el viernes, 26 de octubre. Los informes resumidos finales se tradujeron a los cinco idiomas de trabajo de la INTOSAI y se distribuyeron a los participantes antes de las sesiones plenarias de temas.

Los presidentes de los temas prepararon las recomendaciones preliminares sobre la base de los informes resumidos finales y las opiniones de los delegados sobre los mismos. Las recomendaciones preliminares se presentaron ante la Segunda Sesión Plenaria General para un debate adicional Durante la Segunda Sesión Plenaria General del sábado 27 de octubre, el Congreso aprobó, por aclamación, los resultados finales de los debates de temas, conforme a la presentación de los mismos, y los declaró como los Acuerdos de Seúl.

Tema I

Auditoría de organismos internacionales y supranacionales por las EFS

Introducción

En la actualidad existen cientos de instituciones internacionales en todo el mundo, algunas son pequeñas y tienen relativamente pocos miembros, otras, en cambio, tienen una cobertura mundial. Hay más bien pocas instituciones verdaderamente supranacionales, pese a que la labor de algunas instituciones internacionales puede estar relacionada con cuestiones de soberanía. En general, todas las que existen se han dotado de mecanismos de auditoría bien definidos y consonantes con la soberanía que se les ha delegado. Los debates no abordaron los mecanismos de auditoría de las instituciones supranacionales. Además, de acuerdo con los documentos presentados por los países es evidente que los mecanismos destinados a la auditoría de organizaciones pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas, han sido establecidos hace mucho tiempo y que no se ha previsto reforma alguna de los mismos.

Las instituciones internacionales se financian principalmente con las aportaciones de los Estados miembros. Como dichas subvenciones forman parte del presupuesto nacional, las EFS tienen un interés legítimo en pugnar por un buen gobierno, la correcta rendición de cuentas y la total transparencia de las instituciones internacionales, por lo cual consideran que un sistema de auditoría adecuado, bien organizado e independiente favorece una fiscalización mejor y más transparente de las instituciones internacionales, con lo cual se fomenta la eficiencia, eficacia y economía de las mismas. Esta opinión se desprende de debates previos tratados sobre la cuestión por la INTOSAI, durante el INCOSAI X que se celebró en Kenia, en cuya ocasión se formuló la definición de organización internacional de la siguiente manera: “una organización establecida por acuerdo entre dos o más Estados para un propósito común, como una asociación funcional”.

Como respuesta a la ponencia de base sobre el Tema I, 46 EFS presentaron comunicaciones nacionales, de las que resulta que un total de 23 EFS efectuaron la auditoría de 75 instituciones internacionales en 1999. El responsable del tema principal ha analizado las comunicaciones nacionales que constituyen una recolección de puntos de vista y de experiencia sobre este tema y lo utiliza como base para los debates del Tema I.

Resultados de los debates

Los delegados del XVII° INCOSAI debatieron un cierto número de cuestiones relativas a la auditoría de las instituciones internacionales.

Mandato de auditoría

Los debates de los delegados se concentraron en la cuestión de la necesidad que el mandato de auditoría contenga unas disposiciones específicas para la auditoría del rendimiento además de las previstas para la auditoría financiera. Los delegados señalaron que la auditoría es una actividad dinámica que evoluciona rápidamente por lo cual es probable que el mandato, tal como fue establecido en la época de la creación de la institución, haya dejado de representar la mejor práctica del sistema.

Los delegados han pedido que el mandato de auditoría se establezca por escrito y sea público tanto al interior de la organización en la que se lleva a cabo, como para sus miembros o personas interesadas.

Asimismo, los delegados pusieron de relieve que el mandato debería cumplir con todas las cuestiones importantes de la auditoría, incluyendo el tema de las jubilaciones de los empleados y de financiación de los proyectos.

La mayoría de los delegados considera que la auditoría del rendimiento, lo mismo que la auditoría financiera, tendría que formar parte del trabajo de la auditoría externa y que en el mandato se debería incluir este tipo de auditoría. Los argumentos favorables a esta posición señalaban que la auditoría del rendimiento conduce a una mayor transparencia. Esto es muy importante si se tiene en cuenta el hecho que los fondos públicos no son administrados directamente por gobiernos nacionales responsables. La falta de una clara definición de los conceptos, la “carencia” de lectores críticos, capaces de cuestionar los informes, junto con el costo adicional de la auditoría, son opiniones reflejadas en las comunicaciones nacionales contra la inclusión de la verificación del rendimiento en el mandato de auditoría.

Los delegados precisaron que la auditoría de rendimiento no podría ni debería llevarse a cabo a menos que se haya previsto realizar fiscalizaciones de la gestión financiera. Además, la auditoría de rendimiento tal vez no sea apropiada para todos los casos y circunstancias, tales como las organizaciones pequeñas que tienen un número limitado de actividades.

Mecanismos de auditoría

Los delegados subrayan que los mecanismos de auditoría tienen que adaptarse a las necesidades de la institución que los requiere. En la mayoría de los casos el sistema

de auditoría data de la época de creación de la institución, probablemente hace mucho tiempo, de manera que el tamaño y el carácter de la institución pueden haber cambiado. Según las comunicaciones nacionales, las auditorías de las instituciones internacionales son realizadas en su mayoría por una sola EFS. Como segundo enfoque de la cuestión se señala el sistema colegial.

La mayoría de los ponentes, así como las comunicaciones nacionales, se manifestaron favorables al establecimiento de un sistema colegiado de auditores solamente para las instituciones más grandes, por el hecho que cada auditor puede estar encargado de la auditoría de unidades relativamente pequeñas de la institución. Esta solución también puede ser apropiada cuando se considera que la participación de más países miembros confiere un balance internacional o regional a la auditoría. Algunas EFS indicaron que prefieren que el sistema colegiado se aplique también a las instituciones pequeñas. Entre las desventajas aludidas cabe mencionar el incremento importante de los costos de administración, las dificultades ligadas al hecho que los miembros se ven obligados a trabajar en una lengua extranjera y los problemas mayores de coordinación de los resultados obtenidos por los distintos miembros.

Asimismo, según los delegados y las comunicaciones nacionales, la auditoría a cargo de una sola EFS presenta entre las ventajas principales la de reducir la burocracia, dar lugar a una sola línea de mando y conferir un enfoque único a la auditoría. Por consiguiente, esta forma de auditoría resultará mucho menos onerosa que una auditoría externa debido a la disminución de los costos globales. Este sistema cuenta también con la preferencia de la mayoría de los órganos dirigentes de la mayoría de las organizaciones internacionales.

Los delegados declararon que los mandatos deberían ser lo suficientemente largos para asegurar la continuidad y evitar los costos elevados que conlleva el primer año de auditoría. Se sugirió que el período de vigor del mandato se sitúe entre 3 y 5 años.

Algunos delegados también se manifestaron favorables a un sistema de fiscalización que incluyera más de una EFS, pero sin el establecimiento de un sistema colegial. Esta solución puede proporcionar algunas de las ventajas del sistema colegial, aunque sin el incremento de los costos administrativos. En caso de que se adoptase esta solución, las EFS menos experimentadas en el ámbito de la auditoría de instituciones internacionales podrían beneficiarse de la oportunidad de adquirir mayor experiencia. Además, los auditores del sector privado podrían desempeñar una función en lo referido a los aspectos financieros y de conformidad de este tipo de auditorías, con la obligación de dar cuenta mediante un informe a la EFS o al panel de auditores.

El principio fundamental en el que insistieron los delegados consiste en promover igualdad de oportunidades para que todas las EFS puedan participar en la auditoría de organizaciones internacionales. Además, se recalcó la necesidad de crear mecanismos especiales para las EFS de los países en desarrollo con el objeto de facilitarles su participación en este tipo de auditorías, tal como se practica normalmente en el ámbito de las fiscalizaciones de algunas agencias de las Naciones Unidas. Dichos mecanismos podrían establecerse para resolver cuestiones referidas a la disminución del personal y a la necesidad de contar con personal especializado.

Sistemas de designación

Existen tres formas de designación predominantes en las instituciones internacionales que cambian de auditores externos de forma periódica. Estos sistemas son: la rotación, donde el puesto de auditor externo se ofrece a cada Estado miembro de acuerdo con un calendario bien determinado; el concurso público, en el que las partes interesadas someten sus servicios mediante una oferta; y la presentación de candidaturas con la proposición de una determinada retribución.

Tal como se ha indicado anteriormente, en general se comparte la opinión de que la igualdad de oportunidades para las EFS calificadas tendría que ser la norma, y que el sistema de designación establecido debería facilitararlo. Los delegados estiman también que el proceso de nombramiento tendría que ser transparente. La mayoría de las EFS considera que la información sobre los puestos vacantes debería ser comunicada a través de la institución nacional que representa al Estado miembro en el órgano rector de la institución, y no directamente a la Entidad Fiscalizadora Superior. La tarea de establecer un enlace de comunicación con su propia institución nacional corresponde a cada EFS. Estos procedimientos tienen que aclararse para que reciban el beneplácito de las EFS.

También se propuso que las instituciones informaran sobre los puestos vacantes a las EFS y a la INTOSAI con el objeto de publicarlas en el sitio Internet o en la prensa internacional.

Los delegados reconocieron también que existen algunas dificultades prácticas en relación con el calendario y los términos del nombramiento.

Recursos

Todo control de calidad depende de la existencia de recursos adecuados. Los delegados se plantearon el problema de decidir quién debería aportar los fondos y la manera de llevarlo a cabo. La mayoría considera que, en principio, la institución

controlada debería financiar los costos de la auditoría. Sin embargo, la realidad actual varía entre una situación ideal y una situación en la que casi todos los costos los asume la EFS en muchos casos.

Los delegados también opinan que es importante revisar la estructura de gobierno de las instituciones. A este respecto, piensan que el auditor debería recibir una remuneración del órgano rector fiscalizado, al que el auditor tendría que presentar un informe, y que se deberían prever mecanismos apropiados para examinar y actuar con relación a los resultados y a las recomendaciones.

Los argumentos de los delegados en favor de la solución propuesta por la mayoría se justifica por el hecho que promueve una igualdad de oportunidades y que el costo de la auditoría no sólo es un gasto natural y necesario para la institución, sino también una prueba de la importancia que se atribuye a la auditoría. También se subrayó que el hecho de confiar siempre la labor de auditoría al mejor postor puede excluir a las EFS que requieren mayores honorarios, impuestos a veces por la legislación nacional.

Algunos delegados manifestaron que un proceso competitivo no redundaría forzosamente en una mejor auditoría. Se sugirió entonces la posibilidad de establecer de alguna manera ciertos niveles de tarifas, de manera que la competencia se base solamente en la calificación de las EFS.

Muchos delegados subrayaron también el hecho que el mecanismo de pago ha de preverse con el objeto de proteger la independencia del auditor. A este respecto, se precisó que el pago debería hacerse directamente a la EFS y no a través del gobierno.

Algunos costos que se comparten entre las instituciones internacionales y el auditor designado cuentan con la aceptación de un número limitado de delegados, especialmente en aquellos casos en que la auditoría se realiza en una pequeña institución en un tiempo relativamente corto cada año.

También opinan que es necesario establecer una comunicación abierta y directa entre los auditores y los delegados de la institución. Los delegados subrayaron que se debería conceder a los auditores la posibilidad de proponer un presupuesto sin interferencia alguna de la administración y de justificarlo si el órgano elegido así lo desea.

La mejor manera de conseguir que las instituciones internacionales se sientan motivadas para asignar fondos suficientes a la realización de auditorías consiste en asegurarse que los representantes nacionales comprenden el beneficio que representa llevar a cabo una verificación bien enfocada e independiente. También se hicieron otras proposiciones en el sentido de promover las recomendaciones de la INTOSAI a

través de canales nacionales, a efectos de fomentar la comprensión general de que la auditoría forma parte integral de la obligación de rendir cuentas.

Transparencia y presentación de informes

Los informes se comunican normalmente al órgano supremo de la institución o a un órgano especialmente delegado de estos asuntos. La práctica corriente es que los informes se presenten a la administración de manera que la dirección pueda formarse una opinión al respecto antes de que sean sometidos al órgano rector.

La mayoría de los delegados son partidarios de una mayor transparencia y de la elaboración de más informes de auditoría para ponerlos a disposición del público con el propósito de aumentar la credibilidad de la institución. Además de manifestar la necesidad de publicar más informes para destinarlos a la difusión del público en general por medio de un sitio Internet por ser más económico, los delegados hicieron hincapié en que es necesario enviarlos a las cámaras o congresos nacionales puesto que son los que aprueban la contribución financiera asignada en los presupuestos nacionales a las instituciones. Por otra parte, los delegados pusieron de relieve la necesidad de que el representante nacional sometiera los informes de auditoría al Ministro de Hacienda y otros ministerios importantes, así como a la EFS, por cuanto son las instituciones de mayor competencia en la materia. El hecho de contar con un sistema establecido con las autoridades ministeriales para abordar los temas de dichos informes debería inducir unas reacciones adecuadas al respecto.

Sin embargo, los delegados manifestaron que las cartas sobre la gestión no se deben publicar.

Normas de auditoría

Todos los delegados reconocieron que las normas de auditoría representan unas herramientas importantes para la auditoría. La INTOSAI ha desarrollado una serie de normas de fiscalización para la auditoría de las instituciones públicas que han sido adoptadas posteriormente por la mayoría de las EFS. Los delegados indicaron que debido a la naturaleza general de las normas de la INTOSAI, éstas tuvieron que complementarse con otras normas nacionales y/o procedimientos relacionados de las EFS, a fin de conferirles un carácter más específico.

Las normas IFAC, por su parte, constituyen la base principal para las normas de auditoría que se aplican en el sector privado. En general, los delegados concuerdan en que las normas existentes son suficientes para la auditoría financiera. Sin embargo, convendría prestar especial atención a la auditoría de contribuciones. Especialmente cuando las contribuciones no se efectuaron a causa de cuestiones

diversas, tales como errores de contabilidad, tenían que resolverse. Además, hay un consenso general en que dichas normas tienen que ser mejoradas y adaptadas con regularidad. Algunas EFS manifestaron que también es necesario establecer unas normas de verificación del rendimiento, sobre todo teniendo en cuenta que el concepto puede variar entre los distintos países.

Las comunicaciones nacionales y los debates subsiguientes que han tenido lugar en Seúl, indican que es necesario elaborar unas directivas específicas sobre la aplicación de las normas de auditoría existentes a las instituciones internacionales, con el fin de tomar en cuenta las condiciones y/o situaciones específicas que pueden prevalecer en dichas instituciones. Efectivamente, en el caso de EFS con relativamente poca experiencia en el campo de la auditoría de las instituciones públicas, estas directivas constituirían una garantía de calidad tanto para las EFS como para la institución fiscalizada. Dos puntos de partida distintos se propusieron como base para la elaboración de dichas directivas: la labor realizada por el grupo informal de auditores de instituciones internacionales (EXAWINT) cuya sede está establecida en Europa, así como los trabajos efectuados por el panel de Auditores Externos de las Naciones Unidas. Los delegados previnieron que el desarrollo de estas directivas tendría que utilizar todas las normas existentes y orientaciones para evitar toda “reinvención de la rueda”.

Promoción de las recomendaciones de la INTOSAI

Sólo un pequeño número de EFS indica que se formularon recomendaciones a sus gobiernos para promover las recomendaciones de INTOSAI sobre los temas de auditoría en instituciones internacionales. En general, las EFS no poseen un mandato directo para examinar cuestiones de auditoría en las instituciones internacionales; pero algunas de ellas señalan que examinaron la documentación transmitida por los representantes nacionales en ocasión de la fiscalización del ministerio pertinente. En realidad, sólo se pueden tomar medidas apropiadas en base a los informes del auditor de la institución internacional, lo que no crea un clima propicio al debate sobre estos temas.

Los delegados sugieren la posibilidad de utilizar dos canales principales para promover las recomendaciones de la INTOSAI:

- (1) recomendar a instituciones internacionales que incluyan la referencia de estas normas en su normativa financiera,
- (2) contar con representantes de las EFS en calidad de auditores de las instituciones internacionales,

(3) mantener lazos de comunicación con el representante nacional en la institución y promover dichas normas ante el órgano rector.

También se ha sugerido que la misma INTOSAI, como organización, emprenda directamente esta promoción.

Si los auditores de las instituciones que representan a las EFS instan de forma persistente a la utilización de las normas de auditoría, las instituciones internacionales podrán percatarse que la aplicación de dichas normas y de otros mecanismos de auditoría recomendados por la INTOSAI redundan en su propio beneficio.

En cuanto a una participación directa de la INTOSAI en las acciones de promoción, se sugiere que la INTOSAI podría informar primeramente a los órganos rectores de las instituciones internacionales sobre sus declaraciones y recomendaciones. Esto se podría hacer durante una de las reuniones de la institución, sobre todo en la que se presentan los informes del auditor. Otra sugerencia es que sería muy útil poner a disposición una guía concisa de declaraciones, explicando los principios básicos de la auditoría externa y los beneficios que podría representar para la organización su adecuada aplicación.

Sin embargo, se subrayó que las mejoras sólo se pueden obtener cuando se dispone de una gestión financiera dedicada, un buen control interno, una auditoría y una administración comprometida en el desarrollo de la capacidad interna.

Propuesta de recomendaciones

Reconociendo la importancia que las EFS atribuyen al establecimiento y al mantenimiento de una fiscalización adecuada de los recursos administrados por las instituciones internacionales, el XVII INCOSAI decide proseguir su labor de establecer directivas sobre los mecanismos de verificación recomendados para las instituciones internacionales, además de proporcionar unas orientaciones adicionales referidas a la aplicación de normas de auditoría específicas para la fiscalización de dichas instituciones.

Reconociendo también la labor desarrollada entre otros por el panel de Auditores Externos de las Naciones Unidas sobre este tema, la INTOSAI decide proseguir su labor en estrecha colaboración con dichas instancias y con otras partes interesadas.

Basándose en las ideas enunciadas en el documento principal del Tema I, las ideas expresadas en las comunicaciones nacionales y en los temas de debate, así como en los resultados de los debates que han tenido lugar durante el XVII° INCOSAI, se ha decidido crear un grupo de trabajo ad-hoc integrado por un número limitado de

EFS interesadas. El grupo ad-hoc recibirá un mandato limitado en el tiempo, es decir hasta el próximo Congreso, con el objeto de elaborar y someter proposiciones de directrices complementarias sobre la auditoría por las EFS de instituciones internacionales. La definición de estas instituciones internacionales debería ser más precisa y acompañarse con ejemplos. Los delegados también consideran que el grupo de trabajo debería empezar su labor definiendo su mandato y un plan de trabajo concordante con dicha definición. Este criterio será comunicado al Secretario General y al Comité Directivo de la INTOSAI.

Estas orientaciones adicionales que serán propuestas por el grupo de trabajo ad-hoc podrían abarcar cuestiones tan importantes como el mandato de auditoría, mecanismos de auditoría, sistemas de nombramiento y normas de auditoría. Por último se llegó a la conclusión que en la realización de estas orientaciones, el grupo de trabajo no debería cubrir el sistema de auditoría de las Naciones Unidas.

Los delegados también convinieron en que el grupo ad-hoc debería volver a confirmar las ventajas de la auditoría externa por las EFS o por medio de auditores secundados por EFS de Estados miembros, así como buscar la mejor manera de promover la implicación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países en desarrollo para la realización de dichas auditorías.

Tema II

La contribución de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas

Introducción

En un gran número de países del mundo se emprenden distintas reformas gubernamentales y administrativas para mejorar el rendimiento y la responsabilidad de la administración del sector público. A efectos de responder eficazmente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que considerar la manera en que su mandato de auditoría independiente proporciona las bases para la ampliación y la evolución de las funciones que pueden asumir durante las fases de planificación y de realización de dichas reformas. Debido a la importancia que revisten las reformas gubernamentales y administrativas para numerosas EFS por la calidad de principales organizaciones encargadas de la rendición de cuentas de su nación, el Comité Directivo de la INTOSAI, en su 46ª reunión celebrada en mayo de 1999, decidió que la contribución de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas sería uno de los temas del Congreso de 2001.

La preparación y desarrollo del Tema II condujeron a la elaboración de unas comunicaciones básicas para el Subtema IIA: Las funciones de las EFS en la planificación e implementación de las reformas gubernamentales y administrativas (Alemania) y el Subtema IIB: Las funciones de las EFS en la fiscalización de las reformas gubernamentales y administrativas (Austria). Con el apoyo inestimable del gobierno de Corea, el anfitrión del Congreso, se llevó a cabo la traducción, la impresión y la distribución de las comunicaciones de base a los 178 miembros de la INTOSAI en el mes de febrero del 2000.

Un total de 57 EFS, que representan el conjunto de grupos de trabajo regionales, prepararon las ponencias nacionales sobre las cuestiones que se plantearon en una de las comunicaciones de base o en ambas. Las ponencias nacionales describen las contribuciones de las EFS a las reformas gubernamentales y administrativas, así como las experiencias que lograron adquirir en este ámbito. Los responsables del Tema y del Subtema analizaron las ponencias nacionales y, en base a sus análisis, determinaron que los lazos estrechos que se desprendían de las ideas presentadas en dichas ponencias nacionales justificaban la información recogida en una sola comunicación de Tema II prevista para someterla a debate durante el Congreso. Asimismo, las comunicaciones nacionales sirvieron de base para dar la pauta al discurso de presentación de los temas que fue elaborado por el Presidente del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos de América, Señor David M. Walker.

Resultados de los debates

Los delegados debatieron algunos temas relacionados con las reformas gubernamentales y administrativas, pero también sobre su contribución y experiencia específica en el ámbito de dichas reformas. Los delegados hicieron hincapié en que las EFS pueden desempeñar una función directa y valiosa en la consecución de un buen gobierno al mismo tiempo que conservan la debida independencia con respecto a las instituciones gubernamentales encargadas de aplicar las reformas. Los delegados comparten la opinión de que las EFS deben ser independientes y mantener su credibilidad, sea cual fuere la función que tengan que asumir en las reformas administrativas y gubernamentales. Al mismo tiempo, muchos delegados observan que las EFS deberían buscar la forma de hacer contribuciones positivas en este ámbito como una forma de valorización, mientras logran administrar cualquier riesgo que pudiesen correr a nivel de su independencia profesional. Aunque los delegados hayan tratado un gran número de temas referidos a sus funciones y experiencias en el ámbito de las reformas gubernamentales y administrativas, los siguientes temas predominaron durante la sesión de debates y reflejaron los puntos destacados en las comunicaciones nacionales.

En este contexto, los delegados debatieron acerca de la manera en que las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden y deben contribuir a la labor de reformas gubernamentales y administrativas, para lo cual han de asumir esencialmente una gran variedad de funciones: auditor, consejero, investigador y realizador, tratando al mismo tiempo, aunque en menor medida y siempre que lo permitan las estructuras, de ser un modelo de gestión pública eficaz. Los delegados consideran que el estatuto legal, su capacidad institucional y la naturaleza de la reforma tienen influencia en las funciones desempeñadas por las EFS. En su opinión, éstas deben mantener y proteger su independencia, sea cual fuere la función que desempeñen. Además, conviene que eviten cualquier implicación directa (o que se les considere implicadas) en la elaboración de medidas gubernamentales, que son las responsabilidades de los poderes legislativo y ejecutivo. Al mismo tiempo, al efectuar estas actividades diferentes y comunicar los resultados de sus indagaciones al poder legislativo, entre otros, las EFS proporcionan información y perspectivas para ayudar a los responsables de la toma de decisiones.

Algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores sostienen que realizaron una misión de auditoría al final de las etapas de planificación y/o de realización de las reformas. Mientras algunos delegados hacen notar que sus EFS pueden carecer del mandato apropiado para asumir dichas funciones, en general concuerdan en que las EFS deberían considerar seriamente la posibilidad de asumir ese mandato. Además, hay un consenso general en el sentido de que la falta de mandato específico no debería impedir que las EFS hicieran valiosas e importantes contribuciones. En particular, todas las EFS en el marco de sus mandatos en curso y de las estructuras pueden

asumir alguna función en la auditoría de iniciativas de reformas gubernamentales. Estas funciones de auditoría pueden incluir auditorías financieras, auditorías de conformidad y auditoría de rendimiento. Los delegados explican que el hecho de efectuar las auditorías en las primeras etapas, les permite informar los resultados obtenidos a los decisores en los ámbitos legislativo y ejecutivo a medida que se desarrolla el proceso de reforma y pasa de las fases de planificación y realización a la etapa de integración en las actividades diarias de gobierno. El hecho de que las EFS contribuyan a los esfuerzos de reforma en las primeras etapas puede ayudar a proteger los fondos públicos y a mejorar el rendimiento de gobierno y la obligación de rendir cuentas.

Según los delegados, la función de consejero debería basarse en una labor de auditoría importante, enriquecida con el conocimiento institucional y la experiencia profesional del auditor. Los delegados también subrayan la importancia de mostrarse muy prudentes en el ejercicio de sus funciones a efectos de proteger su independencia. La función del consejero incluye la realización de estudios, informes preliminares y otras informaciones destinadas a los responsables de la toma de decisiones. Además, el consejero tiene que someterse a las consultas del gobierno cuando las iniciativas de reforma se refieren a cuestiones relacionadas con el peritaje y a los valores de las EFS, e incluso puede intervenir en comisiones junto con agencias gubernamentales (sobre todo como observador), así como entablar relaciones constructivas con dichas agencias, con el objeto de solventar aspectos referidos a la falta de eficacia a nivel del rendimiento o de la administración. El hecho de aportar un enfoque basado en la experiencia durante las primeras etapas de una labor de reforma puede contribuir a una mayor flexibilidad del calendario de realización, mejorando por tanto los resultados y la rendición de cuentas del gobierno.

Aunque la función de investigador y de realizador sea menos frecuente, comprende tareas importantes como la investigación, la puesta a prueba y la evaluación de oportunidades para implementar tanto la eficiencia como la eficacia de la gestión y la administración pública. A menudo se mencionan estas funciones en los informes de mejores prácticas de auditoría, manuales, check lists (registros), normas de vigilancia y guías destinadas a informar a los poderes legislativo y ejecutivo, así como otras partes interesadas. También incluye estudios de evaluación que ayudan a encontrar la respuesta apropiada de lo que funciona o no. Todos estos aspectos inherentes a las funciones de investigador y de realizador son muy importantes para una EFS en determinadas situaciones cuando no existe otra organización competente para desempeñarlas (por ejemplo, grupo de expertos independiente, centro de investigación universitario).

Por último, las EFS pueden esforzarse, siempre que lo permitan sus estructuras, por mejorar sus actuaciones y superar su credibilidad, con lo cual lograrán convertirse en un modelo de organización a través de la adopción temprana de las mejores

prácticas de gestión en áreas tales como la gestión financiera, la tecnología de la información, la planificación estratégica, alineamiento organizacional, gestión de los recursos humanos, reparto de conocimientos, etc. Pese a que no hay una tendencia clara que defina esta función, hubo un consenso general en el sentido que las EFS deberían aplicar el principio de ‘hacer lo que predicán’ para que la gestión pública sea efectiva. Antes que nada, las EFS deberían cumplir con los reglamentos y la normativa (por ejemplo, en el ámbito de la administración pública y de adquisiciones). Algunas EFS indicaron que siguen el principio de “aprender con el ejemplo”, es decir adoptando de forma voluntaria las mejores prácticas y recomendaciones que ellas mismas proporcionan a otras organizaciones.

Competencias clave

A fin que funciones se puedan desempeñar con éxito, los delegados observaron que es necesario aumentar los conocimientos, aptitudes y capacidades de su personal. En las comunicaciones nacionales, la mayoría de las EFS pusieron de relieve el interés que representa incrementar mayormente la competencia en materia de auditoría de rendimiento no sólo a nivel del personal interno, sino también de las mismas Entidades Fiscalizadoras Superiores. En realidad, muchas EFS destacaron el hecho de que también realizan grandes esfuerzos para capacitar a su personal según unos criterios “tradicionales” en el campo de la auditoría (por ej. la auditoría financiera). Las distintas funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen importantes implicaciones no sólo para las competencias clave, sino también para todo lo relativo a la contratación, formación y desarrollo de los recursos humanos de las EFS. Los delegados convinieron en que para tener éxito, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían disponer de medios para atraer y contratar personal bien capacitado y dotado de suficiente aptitud y talento. Así por ejemplo, las EFS podrían contratar personal calificado en campos tan diversos como son la ingeniería, el medio ambiente y sanidad. Las EFS tienen que considerar que en caso de que necesiten contratar personal especializado, deben hacerlo de manera que los empleados contratados y el personal permanente puedan formar equipo para trabajar de forma eficaz.

EFS que colaboran con otras EFS (a través de la INTOSAI y otros conductos) deberían esforzarse por aportar y estimular la capacitación y el desarrollo profesional. Estas iniciativas tenderían a reforzar el potencial del personal e informarlo de los nuevos conceptos, técnicas y métodos que requiere el desempeño de los distintos papeles asociados con la planificación e implementación de la auditoría administrativa y de las reformas gubernamentales.

Intercambio de informaciones

La mayoría de los delegados recalcaron la importancia que tiene el hecho de compartir la información y las experiencias relativas a las reformas administrativas y gubernamentales, así como las experiencias y enfoques que se requieren para evaluarlas con las EFS de todo el mundo. En este sentido, la INTOSAI y otros mecanismos de cooperación entre las EFS han desempeñado un papel esencial para reconocer y satisfacer las distintas necesidades de las EFS, de forma tal que han establecido los cimientos sobre los que se pueden seguir asentando esfuerzos adicionales. Al desarrollar criterios y enfoques para auditorías y reformas, algunas EFS destacan que lograron identificar las ventajas y la importancia de sacar provecho de las consultas y experiencias de otras EFS, así como la obtención de copias de los exámenes referidos a las mejores prácticas y de los estudios sobre benchmarking (niveles de referencia).

Recomendaciones

En armonía con el valor fundamental de mantener la independencia y utilizar la función de auditoría independiente como base, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deberían continuar demostrando que tienen un interés vital en aportar mejoras a la gestión y a la administración gubernamentales. Por otra parte, los esfuerzos necesarios para la consecución de un buen gobierno tienen que suscitar el interés de las EFS y de sus distintos requerimientos y competencias. Sin embargo, se llegó a la conclusión que en la medida de lo posible las EFS deberían:

Realizar auditorías en las primeras etapas de las reformas administrativas y gubernamentales, de manera que los resultados obtenidos por las EFS se pongan a disposición de los responsables de las decisiones a medida que las reformas vayan progresando desde sus etapas de planificación y mejora inicial hasta su integración en las actividades corrientes de gobierno, tomando para ello en cuenta los acuerdos políticos e institucionales.

Reconocer que la función de consejero, sin implicarse directamente en el proceso de toma de decisiones, debería:

Basarse en una labor de auditoría ya realizada pero apoyándose en el conocimiento institucional y la experiencia profesional del auditor. Esta función del consejero incluye una serie de campos de gestión operativa donde la EFS ha logrado demostrar que posee una gran experiencia y pericia (tales como la gestión financiera, la rendición de cuentas y la auditoría del rendimiento) y/o involucra competencias que son vitales para la EFS, abarcando desde la transparencia, la obligación de rendir cuentas, buen gobierno y regularidad).

Iniciarse en las primeras etapas de planificación estratégica y continuar hasta la realización.

Considerarse en el contexto de una amplia función de auditoría muy amplia en la que se tiene una gran cautela para mantener la independencia de la EFS.

Considerar la importancia que tiene la evolución de las funciones de investigación y de realización de las EFS en la actualidad y para el futuro.

Esforzarse en la medida de lo posible, por adoptar las mejores prácticas de gestión, líneas directrices y recomendaciones importantes para que la EFS pueda aportar a otras organizaciones, lo cual contribuirá a incrementar la economía, la eficiencia, la eficacia y, lo más importante, la credibilidad de la EFS, al mismo tiempo que puede servir de modelo de gestión pública a otras organizaciones gubernamentales.

Buscar ocasiones propicias para establecer las capacidades institucionales en el seno de las EFS y poder hacer frente a los nuevos conceptos y métodos de gestión, lo cual incluye al menos la contratación de personal de auditoría que posea suficiente capacitación y aptitud, para proporcionarle luego la formación y el desarrollo adicionales.

Cooperar con miras a aumentar la capacidad de otras EFS a través del intercambio de conocimientos y de experiencias en el ámbito de las reformas gubernamentales y administrativas.

Reconociendo que las experiencias específicas de las EFS en el desempeño de varias funciones – auditor, consejero, investigador y realizador, así como su intento de convertirse en un modelo (siempre que las estructuras lo permitan) –, tienen una influencia positiva sobre las reformas gubernamentales y administrativas, es de esperar que la INTOSAI se esfuerce por:

Buscar oportunidades tanto en el seno de las comisiones permanentes, tales como el Comité de Normas de Auditoría, que poseen gran experiencia en el campo de la auditoría de rendimiento, como los grupos de trabajo regionales para apoyar las funciones que desempeñan las EFS.

Incentivar a las EFS que han adquirido una experiencia significativa en el ámbito de las reformas gubernamentales y administrativas para que compartan de forma activa sus experiencias con la finalidad de impulsar un mayor intercambio de información con otras EFS. Así por ejemplo, la INTOSAI podría invitar a las EFS a publicar artículos en la revista *Revista Internacional de Auditoría Gubernamental* que cubre temas como la experiencia adquirida, exámenes de las mejores prácticas y los esfuerzos realizados con relación a niveles de referencia en las reformas de las instituciones públicas.

Establecer otras plataformas de intercambio de conocimientos, tales como la “Comunidad de Prácticas”, a fin de que sirva como punto central de encuentro e intercambio de información sobre las experiencias de las EFS en relación con las reformas. El desarrollo y la manera de compartir criterios, enfoques y metodologías para llevar a cabo la auditoría de reformas es un área de gran importancia e interés. La INTOSAI y los grupos regionales de trabajo podrían hacer una lista de contacto relativa a la “Comunidad de Prácticas – Reformas” para sus sitios Internet respectivos. En esta lista se deberían indicar los nombres completos, dirección electrónica, listas de difusión y números de teléfono de las EFS que han adquirido experiencia en el área de las reformas y que desean colaborar como fuentes de información y de conocimientos con otras EFS.

Facilitar asesoramiento a las EFS, incluyendo oportunidades en el contexto de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI y de los Seminarios de las Naciones Unidas e INTOSAI, como medio de desarrollo de la peritación y de las competencias clave que necesita el personal de las EFS para adoptar de forma efectiva funciones nuevas y en cierta manera diferentes con respecto a las reformas gubernamentales y administrativas.