

Memorándum de Entendimiento entre la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Comunidad de Donantes

I. PREÁMBULO

1. CONSIDERANDO que la INTOSAI, en representación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), y la Comunidad de Donantes¹ comparten los objetivos comunes de garantizar la rendición de cuentas, la transparencia, la correcta gobernanza y la adecuada utilización de fondos públicos en los países socios;
2. CONSIDERANDO que la Comunidad de Donantes y la INTOSAI han iniciado un diálogo para desarrollar un enfoque estratégico para fortalecer y mantener la capacidad de las EFS;
3. CONSIDERANDO que la gobernanza ha sido ampliamente reconocida como uno de los aspectos principales para la erradicación de la pobreza y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM); y
4. CONSIDERANDO que se reconoce que las EFS que funcionan adecuadamente deben ser entidades independientes que desempeñen un papel decisivo y específico en la gestión pública y que ocupen un puesto especial entre las entidades gubernamentales que se relacionan con la Comunidad de Donantes dado que no forman parte del poder ejecutivo de la Administración.
5. AHORA, POR CONSIGUIENTE, este Memorándum de Entendimiento se propone optimizar los esfuerzos conjuntos de estos socios en el mejoramiento de la capacidad de las EFS en los países en desarrollo. Reconoce que la Comunidad de Donantes busca asegurarse con respecto al uso apropiado de los fondos, y que podrá otorgarse una confianza aún mayor a los sistemas de gestión financiera del país, como consecuencia de unas EFS más fuertes y más eficaces. También reconoce la importancia de la plena independencia y los mandatos individuales de las EFS.
6. Si bien este Memorándum de Entendimiento no es legalmente vinculante y en sí mismo no representa un compromiso obligante respecto a los fondos, sí deja

¹ A los efectos de este Memorándum de Entendimiento, “Comunidad de Donantes” significa cada una de las agencias individuales de ayuda bilateral y las agencias, organizaciones multilaterales y los bancos de desarrollo firmantes de este Memorándum de Entendimiento.

constancia de la intención de los signatarios del mismo respecto de fortalecer la capacidad de fiscalización en los países socios en desarrollo, de manera que exista una mejora sostenida en la rendición de cuentas nacional (sector público), la transparencia y la gobernanza. Reúne a todas las EFS y a la Comunidad de Donantes en un enfoque común que aporta

- un centro de atención estratégico para los donantes y la comunidad de las EFS en el fortalecimiento de la capacidad de las EFS en los países en desarrollo.
- una diversidad de mecanismos para facilitar la financiación y el apoyo de los donantes, en línea con los mandatos, prioridades y requisitos de los donantes.

II. SOCIOS

Comunidad de las EFS

7. Las EFS ayudan a promover el buen gobierno, la rendición de cuentas, la transparencia y la confianza pública. La labor de las EFS en la reducción de desperdicios y del abuso de los recursos públicos puede poner más dinero a disposición de los programas de lucha contra la pobreza. Las EFS ocupan un lugar especial entre las entidades gubernamentales, y su independencia es primordial para cumplir sus responsabilidades. Desempeñan un papel vital en el funcionamiento del gobierno, ya que informan al Parlamento y a otros usuarios a través de sus informes de auditoría independientes. Una EFS fuerte fortalece la gobernanza y la rendición de cuentas, y promueve la confianza en los sistemas nacionales que permiten que la Comunidad de Donantes lleve a cabo su misión.
8. La INTOSAI es una organización autónoma, independiente y apolítica de 189 EFS de países que pertenecen a las Naciones Unidas o sus organismos especializados. La INTOSAI se centra en los asuntos decisivos a los cuales se enfrentan las EFS, y ayuda a sus miembros a desarrollar soluciones innovadoras a los desafíos compartidos. La INTOSAI actúa como organización “paraguas” para la comunidad externa de fiscalización gubernamental. La INTOSAI es la voz reconocida de las EFS dentro de la comunidad internacional y promueve la mejora continua entre las distintas EFS miembros. La INTOSAI tiene como objetivo el promover el buen gobierno, permitiendo que las EFS ayuden a sus gobiernos respectivos a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la rendición de cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, y fomentar la recepción y la utilización eficiente y eficaz de los recursos públicos en beneficio de sus pueblos. Siete Grupos Regionales de Trabajo promueven regionalmente las metas de la INTOSAI, proporcionando a sus miembros la oportunidad de centrarse en aspectos característicos de sus regiones. Los Grupos Regionales de Trabajo constituyen un elemento central de la INTOSAI, y disfrutan de una notable autonomía.
9. Las metas estratégicas de la INTOSAI consisten en:

- Promover EFS fuertes, independientes y pluridisciplinarios (1) alentando a las EFS a liderar mediante el ejemplo, y (2) contribuyendo al desarrollo y adopción de normas profesionales apropiadas y eficaces;
- Crear competencias y capacidades profesionales de las EFS mediante la formación, la asistencia técnica y otras actividades de desarrollo;
- Alentar la cooperación, la colaboración y la mejoría continuada de las EFS a través de la comunicación de conocimientos, que incluye las evaluaciones comparativas, los estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos; y
- Organizar y gobernar la INTOSAI de una forma que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes y eficaces.

La Comunidad de Donantes

10. La Comunidad de Donantes trata de ayudar un avance ulterior hacia los ODM² de la ONU y los compromisos contraídos en la Declaración de París³ y la Agenda de Accra para la Acción (AAA)⁴.
11. Los ODM de la ONU destacan que los gobiernos de países en desarrollo deberían preparar e implantar estrategias de reducción de la pobreza mediante procesos transparentes e inclusivos, trabajando en estrecha unión con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado nacional y socios internacionales.
12. La Declaración de París pide a los donantes que armonicen sus acciones y reduzcan la fragmentación de la ayuda en los ámbitos global, nacional y de sector, fiándose –en el máximo grado posible– en los sistemas fortalecidos de gestión financiera de los países socios, incluido sus sistemas de fiscalización. La AAA apoyó, en la reunión del Foro de Alto Nivel de septiembre de 2008, que los países en desarrollo y los donantes fortaleciesen las actividades de creación de competencias, y utilizarasen los sistemas nacionales en el máximo grado posible. Trabajar para ayudar a fortalecer la EFS de un país es coherente con esta Agenda.

¹En la Cumbre del Milenio de la ONU en el 2000, 189 jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Declaración del Milenio, comprometiéndose a un conjunto de objetivos con unas fechas determinadas, para erradicar la extrema pobreza mundial en 2015.

² En marzo de 2005 los países socios y donantes que asistían al Foro de Alto Nivel de París publicaron la "Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda", mediante la cual comprometieron a sus países y entidades a continuar e incrementar las actividades de armonización, alineamiento y gestión por resultados.

³La Agenda de Accra para la Acción (AAA), adoptada en Accra en septiembre de 2008 por los representantes de países socios y donantes, refleja el compromiso internacional de apoyo a las reformas necesarias para profundizar en la implantación de la Declaración de París.

13. La Comunidad de Donantes busca contribuir en esfuerzos conjuntos para ayudar a la consecución de los ODM de la ONU y los objetivos expuestos en la Declaración de París y la AAA perfeccionando la competencia de las EFS en los países en desarrollo, donde esto contribuya a mejorar la rendición de cuentas.
14. La Comunidad de Donantes apoya, entre otras cosas, el fortalecimiento de la gestión pública financiera en los países socios, incluida la función externa de auditoría gubernamental, con el propósito de garantizar que los recursos públicos se utilicen adecuadamente y los fondos lleguen al usuario final deseado.

III. PRINCIPIOS SUBYACENTES

15. Con objeto de lograr el objetivo de este Memorándum de Entendimiento, la Comunidad de las EFS representada por la INTOSAI y la Comunidad de Donantes reconocen los siguientes principios que subyacen en el apoyo de los donantes a la Comunidad de las EFS:
 - La Comunidad de las EFS tratará de desarrollar planes estratégicos individuales dirigidos por el país, que sean amplios, realistas y con una escala de prioridades.
 - La INTOSAI tratará de obtener las metas estratégicas que se hacen constar en el Plan Estratégico de la INTOSAI.
 - La Comunidad de Donantes declara su compromiso de respetar el liderazgo de la EFS nacional, así como su independencia y autonomía en el desarrollo y la implantación de planes estratégicos y planes de acción de desarrollo de las EFS.
 - La Comunidad de Donantes tratará de movilizar, en concordancia con sus normas, leyes y procedimientos respectivos, recursos adicionales para el desarrollo y la implantación de planes estratégicos de las EFS y planes de acción de desarrollo preparados por las EFS, y apoyarlos de un modo coherente con los principios de este Memorándum de Entendimiento.
 - La Comunidad de Donantes declara su compromiso de aportar apoyo financiero u otro apoyo, en concordancia con sus normas, leyes y procedimientos respectivos, a los programas de creación de competencias en la fiscalización externa gubernamental, de un modo armónico y coordinado, con objeto de evitar la duplicación no deseada de esfuerzos de creación de competencias.

IV. DIRECTRICES DEL MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO

16. Es esencial que este Memorándum de Entendimiento entre la INTOSAI y los donantes esté estrechamente coordinado con las iniciativas de gobernanza en curso. Las EFS desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la gobernanza en un país. Las EFS ayudan a los respectivos gobiernos a mejorar el rendimiento, perfeccionar la transparencia, garantizar la rendición de cuentas, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, y fomentar la recepción y utilización eficiente y eficaz de los fondos públicos en beneficio de sus pueblos. Las EFS pueden desempeñar con eficiencia esta responsabilidad si poseen las aptitudes y competencias necesarias. Las evaluaciones de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera (PEFA)⁵ y otros diagnósticos han revelado de modo coherente la necesidad de fortalecer las EFS en numerosos países.

17. El apoyo de los donantes a las EFS y la INTOSAI se proporcionará a través de una jerarquía de actividades, principalmente en los niveles nacionales, y a continuación, regionales y globales. La mayor parte del apoyo se concentrará en el ámbito nacional, donde las EFS recibirán un apoyo sustancial para ayudar a diseñar e implantar leyes y reglamentaciones que aumenten su independencia, crear competencias para realizar auditorías, e incrementar su impacto sobre la gestión pública financiera y la rendición de cuentas. Se prestará la atención debida al apoyo a las EFS de los Estados frágiles,⁶ aunque la naturaleza del apoyo deberá basarse en la existencia de instituciones en funcionamiento, así como en las competencias del personal. Se prestará un apoyo adicional a los Grupos Regionales de Trabajo de la INTOSAI para fortalecer el aprendizaje mediante pares y las funciones de creación de competencias cuando éstos puedan llevarse a cabo de un modo más rentable en el ámbito regional en comparación con el ámbito de país. Puede apoyarse a la INTOSAI en el nivel global -a comités tales como el Comité de Normas Profesionales, el Comité de Creación de Capacidades y el Comité de Compartir Conocimientos, así como la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)- para proyectos específicos. El Anexo 1 ilustra los tipos de actividades que pueden apoyarse en los ámbitos nacional, regional y global.

⁵La PEFA [Gasto Público y Rendición de Cuentas Financiera] es una asociación entre varios grandes donantes y entidades multilaterales que se establece con el propósito de apoyar enfoques integrados y armonizados para la evaluación y la reforma en el campo del gasto público, el aprovisionamiento y la rendición de cuentas financiera..

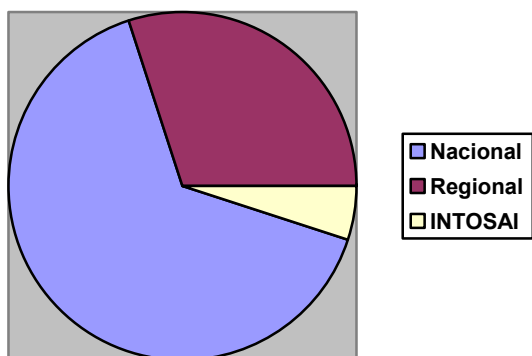
⁶ La definición actualmente vigente que da el Banco Mundial de los Estados frágiles (previamente denominados países de bajo ingreso en dificultades) [LICUS] abarca los países de bajo ingreso con una puntuación de 3.2 o inferior en la Política Nacional y Evaluación Institucional (CPIA), que es la herramienta primaria que se utiliza para evaluar la calidad de las políticas nacionales.

18. Existen múltiples modalidades de aportación de fondos, y sea cual fuere el mecanismo o conjunto de mecanismos de financiación que se determine en último término en virtud de este Memorándum de Entendimiento, el objetivo consistirá en fortalecer la capacidad de las EFS en los países en desarrollo, de un modo estratégico. Habrá organismos donantes que aportarán un apoyo directo bilateral a las EFS a través de fondos y asistencia técnica. Algunas organizaciones de donantes pueden contribuir adicional o alternativamente a otros mecanismos de financiación, por ejemplo un fondo de fideicomiso o una estructura de fondos en común, o un apoyo presupuestario sectorial o general. Sea cual fuere la estructura de financiación, los donantes reconocerán la posición específica de las EFS y valorarán los papeles y responsabilidades de los socios en este contexto. En los casos en que la Comunidad de Donantes aporte un apoyo presupuestario general, donde fuese posible, dicha Comunidad de Donantes destacará la importancia de una adecuada financiación de la EFS en el diálogo con el país socio. Los mecanismos de financiación y apoyo propuestos en este documento, por consiguiente, sirven de apoyo al papel específico de las EFS. Los arreglos propuestos apoyarán a la INTOSAI a proporcionar liderazgo como organización constituida por miembros. Las propuestas ayudarán a la Comunidad de Donantes a desempeñar sus funciones de apoyo, reconociendo la independencia de las EFS.
19. Las EFS se comprometen a ejercer un liderazgo eficaz desarrollando e implantando planes estratégicos y planes de acción para el desarrollo amplios, realistas y con una escala de prioridades. Estos planes tienen que ser coherentes con las reformas de la gestión financiera pública más amplias, actualmente en curso, y con las mejores prácticas (por ejemplo, la orientación desarrollada por la INTOSAI), y las EFS tienen que desarrollarlos mediante un proceso inclusivo, garantizando que se satisfagan las necesidades de los principales interesados, incluidos los donantes y los Parlamentos. También resulta esencial que el Memorándum de Entendimiento se lleve a cabo de un modo que facilite a las EFS el apoyar y el contribuir a los esfuerzos de creación de competencias de otras EFS.
20. En apoyo de los objetivos de este Memorándum de Entendimiento se establecerá un Comité de Dirección para aportar orientación y asesoramiento estratégicos en la implementación de los mismos, coordinar actividades y para supervisar el avance de dicha implementación. El Comité de Dirección estará formado por representantes de la INTOSAI y de la comunidad global de donantes.
 - a. El Comité de Dirección tendrá un representante de cada uno de los miembros de la Comunidad de Donantes que firmen este Memorándum de Entendimiento, y una representación proporcional de la INTOSAI, con objeto de establecer un equilibrio apropiado entre las comunidades de donantes y de la INTOSAI representadas. Como mínimo, un representante de la Comisión Financiera y Administrativa de la INTOSAI será miembro permanente del Comité de Dirección.

- b. El resto de la representación de la INTOSAI en el Comité de Dirección reflejará los intereses de la INTOSAI, se verá influida por criterios regionales, y rotará a intervalos razonables que se determinarán.
21. El Comité de Dirección, una vez establecido, creará una Secretaría para el apoyo administrativo al Comité de Dirección. La supervisión y la evaluación de las aportaciones financieras será responsabilidad exclusiva de la Comunidad de Donantes.
22. Los representantes de la INTOSAI proporcionarán opiniones técnicas, sugerencias y otras opiniones, pero no intervendrán en ninguna decisión relacionada con la financiación con objeto de evitar cualquier conflicto de intereses y preservar la independencia de los auditores.

Anexo 1: Ejemplo ilustrativo: Apoyo a nivel de país, regional y global

Nota: El siguiente gráfico indicativo ilustra un posible enfoque del apoyo propuesto de los donantes a las EFS en virtud de este Memorándum de Entendimiento, donde la mayoría de la financiación se dirigiría hacia las EFS de países en desarrollo, y la porción que le sigue en tamaño iría hacia la Creación de Competencias en las EFS a través de la estructura regional de la INTOSAI. El apoyo financiero correspondiente a cada nivel está sujeto a una determinación específica, y no puede predecirse aquí.



Financiación en el nivel nacional

- Creación de competencias a largo plazo, por ejemplo el hermanamiento
- Preparación de planes estratégicos
- Programas de comisiones de servicios y de becas
- Revisión mediante pares y mecanismos de aseguramiento de calidad

Financiación en el nivel regional

- Clases magistrales para funcionarios senior de las EFS sobre temas pertinentes tales como gestión del cambio y gestión eficaz de los recursos humanos
- Crear competencias para realizar auditorías
- Creación de competencias aportadas por la IDI, y mejoramiento de la cooperación regional

Financiación global/INTOSAI

- Desarrollo de normas y orientaciones en distintos idiomas y formatos para promover la accesibilidad y la aplicación a las EFS de países en desarrollo