

APÉNDICES

Discursos y ponencias

1. Dr. Josef Moser, Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, Secretario General de la INTOSAI, Austria
2. Wu Hongbo, Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (ONU-DAES) – *en inglés*
3. Función auditora y asesora respecto a las auditorias de rendimiento
 - 3.1 Carlos Alberto Sampaio de Freitas, EFS Brasil – *en inglés*
 - 3.2 Celestin Mgboa Ankamsene, EFS Camerún
4. Beneficios de la función auditora y asesora desde el punto de vista de organizaciones donantes
 - 4.1 Dr. Barbara Dutzler, Cooperación Internacional Alemana (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)
5. Beneficios de la función auditora y asesora desde el punto de vista de los auditados: legislativos y entes auditados
 - 5.1 A.F. Mahlalela, Presidente de la Southern Africa Development Community Organisation of Public Accounts Committees (SADCOPAC)
6. Desafíos para las EFS respecto a una comunicación sostenible y eficiente de sus resultados de auditoría y asesoría
 - 6.1 Jacek Jezierski, EFS Polonia – *en inglés*
 - 6.2 Timothy Bowling, EFS Estados Unidos de América
7. Cooperación, comunicación y medición del desempeño como base para el valor y los beneficios de las EFS
 - 7.1 Einar Gørrissen, IDI
 - 7.2 Pamela Monroe Ellis, EFS Jamaica
8. Límites entre función auditora y asesora de las EFS y control interno y concurrente
 - 8.1 Dr. Harib Saeed Al Amimi, EFS Emiratos Árabes Unidos
 - 8.2 Byung Chul Kim, EFS Corea

9. Actualidad de la función auditora y asesora como factor de la eficiencia de las EFS
 - 9.1 Fuimaono Camillo Afele, EFS Samoa/Nueva Zelanda
 - 9.2 Dr. Sergey V. Stepashin, EFS de la Federación Rusa
10. Prácticas de la participación de los ciudadanos en la función auditora y asesora de las EFS
 - 10.1 Henrik Berg Rasmussen, EFS Dinamarca
 - 10.2 Dr. Ramiro Mendoza Zuniga, EFS Chile
11. Buen Gobierno: Salvaguardar recursos públicos en beneficio de los ciudadanos
 - 11.1 Elia Yi Armstrong, Chief, Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (ONU-DAES) – *en inglés*
 - 11.2 Margaret Saner, Comité de Expertos de Administración Pública de la ONU (CEPA)
12. Clausura
 - 12.1 Elia Yi Armstrong, Chief, Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales (ONU-DAES) – *en inglés*



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

SECRETARIO GENERAL DE LA INTOSAI

Estimada Señora Presidenta del Consejo Nacional:

Estimado Señor Ministro de Asuntos Exteriores:

Estimado Señor Secretario General Adjunto:

Estimados colegas:

Estimados participantes del 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI:

Bienvenida e Introducción

Me complace poder dar la bienvenida a un número tan elevado de participantes en el 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI. El gran interés que la comunidad de la INTOSAI ha demostrado que, con la elección del tema del Simposio “Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos”, hemos coincidido plenamente con el compás de la época.

La activa participación de los miembros de la INTOSAI ya antes del Simposio, en la fase de la elección del tema y el amplio interés en el Simposio mismo son una clara prueba que la INTOSAI ha podido interpretar una vez más las señales del tiempo. En una época en la cual los recursos públicos son cada vez más escasos, los ciudadanos plantean con toda la razón más a menudo las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo se puede organizar la gobernanza pública de forma más eficiente y económica y
2. ¿Cuál puede ser la contribución de las EFS?

Como reacción a estas preguntas debemos elaborar como EFS - basándonos en nuestra labor de auditoría - propuestas y enfoques de soluciones para una gobernanza pública más eficiente y económica y procurar que estas soluciones se introduzcan de la forma más eficiente en el proceso de reforma estatal.

Objetivo del Simposio

De acuerdo con el lema de la INTOSAI „Experientia mutua omnibus prodest“, el objetivo del Simposio consiste, sin duda alguna, en

- identificar premisas, formas y maneras para una contribución de óptima eficacia de las EFS a la mejora, el aumento de la eficacia y la economía de la gobernanza pública,

- hacer visible las medidas necesarias para mantener las oportunidades y para evitar los riesgos y
- señalar ejemplos prácticos que pueden servir como modelos de mejores prácticas.

Auditoría y Asesoría como enfoques modernos, eficientes y eficaces de las EFS

El título del Simposio ya indica que un enfoque moderno y eficaz de las EFS para mejorar la gobernanza pública no se limita a la pura función auditora. Pues hoy día el indicar exclusivamente a posteriori la existencia de deficiencias y anomalías ya no es suficiente para ser percibido como órgano de control eficiente.

“Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos“ subraya que todo el potencial de actuación de las EFS sólo se puede aprovechar para la calidad de la gobernanza pública si las EFS – basándose en su función auditora, y quiero reiterar exclusivamente basándose en su función auditora – elaboran un enfoque para la asesoría que ofrece recomendaciones concretas tanto a las entidades auditadas como a los responsables de la gobernanza pública que se pueden realizar en la práctica de los distintos sectores de la gestión pública.

Por lo tanto las funciones de auditoría y asesoría representan dos caras de la misma moneda:

- Dentro del marco de las auditorías realizadas por las EFS que se refieren al pasado y que se basan en puros hechos se analizan e identifican tanto sectores problemáticos como potencial para mejoras y
- dentro del marco del enfoque de asesoría que está orientado hacia el futuro se añaden y agregan recomendaciones para mejorar y aumentar la eficacia y economía de la gobernanza pública.

Premisas

Esta forma de interpretación de la función auditora y asesora requiere sin embargo las siguientes premisas para poder ser plenamente efectivo en lo que se refiere a mejorar la gobernanza pública

1. Elección de los temas de las auditorias con orientación hacia el futuro,
2. las auditorias no deben realizarse dentro de la actuación operativa de la administración o sea se deben llevar a cabo como auditorias ex ante o ex post o sea con relación al pasado y en cualquier caso siempre deben realizarse estrictamente basándose en puros hechos y
3. las recomendaciones deben ser emitidas con orientación hacia el futuro y con un valor añadido práctico y con claras propuestas de soluciones para aumentar la eficacia y economía de la gobernanza pública.

1. Elección de los temas con orientación hacia el futuro

Respecto a la elección de los temas con orientación hacia el futuro, es que en una época de recursos cada vez más escasos, también para nosotras las EFS es preciso concentrar nuestras actividades de auditoría especialmente en temas centrales del futuro. Eso significa que la elección de los temas de auditoría debe realizarse de tal forma que se cubran con ello aquellos sectores con especial importancia para la realización de las actividades del estado en el futuro como en especial la sostenibilidad financiera de los presupuestos, sistemas de seguridad social incluyendo los sectores de salud y pensiones o la sostenibilidad ecológica.

Más que nunca, la elección de los temas de auditoría es de esencial importancia para la futura configuración de la gobernanza pública.

2. Auditoria Ex – ante y ex – post

A pesar de todos los esfuerzos para la eficacia de las actividades de auditoría es al mismo tiempo de crucial importancia que se conserve la independencia de las EFS. Esta independencia se puede garantizar únicamente si el control por parte de las EFS no sea concurrente o sea, que no se realice dentro de la actuación operativa de la administración.

Es decisivo que las auditorías se realicen respecto a actividades de gobernanza pública ya concluidas. Sólo de esta forma se puede evitar una dilución de las responsabilidades del estado de derecho tal como lo prevé ya la Declaración de Lima.

Al mismo tiempo es también de esencial importancia para la posibilidad de poder conseguir cambios positivos que la auditoria se realice en proximidad temporal al proceso auditado.

Al igual, es imprescindible que nosotras las EFS formulemos nuestras declaraciones de auditoria estrictamente sobre la base de nuestros correspondientes mandatos legales así como dentro del marco de nuestras actividades de auditoría. Sólo sobre esta base una EFS puede alegar su objetividad e imparcialidad.

3. Recomendaciones orientadas hacia el futuro

Las declaraciones elaboradas dentro del marco de la auditoria, las inconvenientes y potenciales de mejora identificadas forman la base para el próximo paso decisivo para aumentar la eficacia de nuestra labor como EFS: la elaboración de recomendaciones para mejorar la gobernanza pública.

Basándose en las cifras, datos y hechos presentados por las EFS se pueden elaborar recomendaciones que pueden ofrecer por un lado a las entidades auditadas instrucciones concretas de actuación para mejorar las diferentes situaciones y por otro lado pueden ofrecer a los responsables políticos informaciones para llevar a cabo sus correspondientes responsabilidades de control político o impulsos para el proceso de reforma.

Tanto las entidades auditadas como los parlamentos y el público son los recipientes de las recomendaciones de los resultados de las actividades de auditoria de las EFS.

Con estas recomendaciones nosotras las EFS podemos crear una base para innovaciones y mejoras que al fin de cuentas están en beneficio del bien común. En ese contexto las recomendaciones de las EFS bien formuladas y expresadas de manera inequívoca tienen una importancia muy especial, ya que ofrecen la oportunidad que el enfoque de asesoría se haga visible y efectivo inmediatamente en el suceso de auditoria.

Asesoría

Asesoría en el sentido del empeño efectivo para la realización y el aprovechamiento de las recomendaciones emitidas no se agota, sin embargo, en la elaboración de recomendaciones para la entidad auditada o la presentación singular del informe de

auditoría a la entidad legislativa. Pues las actividades de las EFS no terminan con la presentación de informes y recomendaciones o sea de cierta forma es el momento en el cual empiezan la labor y el esfuerzo para conseguir mayor eficacia.

La función asesora requiere para poder desarrollar su plena eficacia, que se continúe la labor con orientación al objetivo respecto a las correspondientes declaraciones de auditoría y las recomendaciones que se basan en ello.

Este enfoque de asesoría se refiere por lo tanto a varias entidades:

- La entidad auditada con las declaraciones de auditoría y recomendaciones directamente dirigidas a ella dentro del marco de la auditoría,
- los correspondientes responsables del control político que ejercen dentro del correspondiente sistema el control interno administrativo o político respecto a la entidad auditada y
- el público y los ciudadanos que se forman su opinión sobre la calidad de la administración o sea las propuestas de mejora para aumentar la eficacia y economía de la gobernanza pública.

Para que las declaraciones de auditoría y las recomendaciones tengan entre este círculo de destinatarios la máxima eficacia es preciso que las declaraciones y recomendaciones

- estén formuladas de forma clara y comprensible y orientadas hacia soluciones,
- sean comunicadas dentro del marco del enfoque de asesoría también en publicaciones específicas a los responsables políticos,
- sean activamente defendidas por las EFS dentro del marco del debate de reforma y
- puedan por lo tanto surtir un efecto sostenible más allá de la auditoría particular.

En conjunto, estos servicios de asesoría crean un valor añadido al incrementar el beneficio de cada una de las auditorías de la gestión pública y al fortalecer la eficacia de la fiscalización pública de manera sostenible.

Oportunidades

Las siguientes oportunidades para las EFS que se deben a una mayor implementación de las recomendaciones debido a la aplicación del enfoque de asesoría, están bien evidentes:

- incremento de la eficacia de las EFS
- una utilización más eficaz del dinero de los contribuyentes
- un incremento del rendimiento, de la eficacia y de la economía de la gobernanza pública,
- la mejora del desarrollo social, económico y socio-económico así como
- una contribución a la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y finalmente
- una mayor visibilidad del valor y beneficio de la labor de las EFS.

Riesgos

Con todas las oportunidades y posibilidades que se abren si las EFS incrementan su eficacia, se trata también de tomar siempre en cuenta los correspondientes riesgos así como de identificar las medidas que son precisas para evitar estos riesgos.

Pues nosotras como EFS tenemos que actuar en el campo de tensión entre oportunidades y riesgos respecto a la función auditora y asesora de forma muy prudente para poder incrementar nuestra eficacia y poder aumentar con ello el beneficio para el conjunto de la sociedad sin hacernos vulnerables al mismo tiempo.

En todo caso, los siguientes factores son de central importancia:

Ninguna participación en la actuación operativa de la administración

Para asegurar la independencia y credibilidad es de esencial importancia que las EFS no estén involucradas en absoluto con sus actividades de auditoría en la actuación operativa de la administración. Una clara separación de las responsabilidades entre la administración y el control es el requisito básico para independencia y credibilidad.

Crítica al procedimiento, pero ninguna crítica a los objetivos

Para no exponerse a la crítica de interferir en la política es necesario que las EFS lleven a cabo sus auditorías siempre basándose en los objetivos que han sido formulados por los gremios responsables.

Es de esencial importancia que las EFS no introduzcan ellas mismas objetivos políticos en el debate sino que se limiten a juzgar la rentabilidad, la eficiencia, la economía así como la legalidad y la regularidad.

Trazabilidad de las decisiones

Recomendaciones concretas entrañan también siempre el riesgo de que un grupo político los alabe mientras que otro grupo los critique. Para no exponerse a la crítica de ser partidarias, todas las actuaciones de las EFS deben ser siempre basadas, sin excepción alguna, en puros hechos y deben ser trazables en cualquier fase desde la elección de los temas de la auditoría hasta las recomendaciones concretas.

La trazabilidad y justificación de las decisiones es la mejor defensa contra la crítica de actuar de forma parcial y arbitraria.

Para poder aprovechar las oportunidades que pueden resultar de la función auditora y asesora y para poder evitar al mismo tiempo los riesgos es preciso que las medidas tomadas dentro del marco de la asesoría mantengan ese balance y estén siempre basadas en declaraciones de auditorías que se hayan orientado en el pasado y que sean orientadas a hechos y que recojan recomendaciones y propuestas que estén orientadas hacia el futuro.

Para aclararlo mejor, quisiera poner a su conocimiento el siguiente ejemplo de la práctica del Tribunal de Cuentas de Austria:

Práctica de asesoría del Tribunal de Cuentas de Austria

La práctica de asesoría del Tribunal de Cuentas de Austria está motivada en la idea que el potencial de asesoría, que puede resultar de las auditorías, debe desarrollarse plenamente, debe incrementar el valor y el beneficio tanto para la entidad auditada como para los parlamentos, los ciudadanos y el Tribunal de Cuentas de Austria mismo y fortalecer con ello la confianza en el Tribunal de Cuentas de Austria.

1. Ya durante el proceso de auditoría el Tribunal de Cuentas de Austria ejerce su función asesora y emite recomendaciones para mejoras.

2. Las auditorias que se han llevado a cabo y las recomendaciones que surgen de ellas se comunican tanto a la entidad auditada como al Parlamento y se publican a continuación en la página web del Tribunal de Cuentas de Austria.
3. Las recomendaciones que incluyen los distintos informes de auditoría se analizan también respecto a su posible trascendencia más allá del caso concreto.
4. En el caso que esto sea preciso, se clasifican de acuerdo a 25 categorías temáticas – empezando por desvinculaciones, la lucha contra corrupción y fraude hasta medidas de publicidad – y se resumen en los así llamados “declaraciones clave” que se publican también en la página web del Tribunal de Cuentas de Austria.
5. Saliendo de la base de sus informes especializados de auditoria y sus declaraciones clave, que contienen factores para una reforma de estructuras, el Tribunal de Cuentas de Austria elabora “documentos de posiciones” que contienen propuestas para reformas en la administración que se basen siempre en los resultados de las auditorias llevadas a cabo.
6. El Tribunal de Cuentas de Austria publica también estos documentos de posiciones y se transmiten activamente a los responsables de tomar decisiones y se ponen también a disposición del público en general.
7. Estos se realiza a través de varias medidas como por ejemplo comunicaciones a la prensa, entrevistas y conferencias dirigidas a grupos de destinatarios específicos.

Como uno de los ejemplos con éxito de esta práctica quisiera mencionar el “documento de posiciones acerca de las reformas administrativas” que se ha publicado por primera vez en el año 2007 y que se ha publicado ahora ya en su tercera edición y que contiene 599 recomendaciones concretas para las reformas de distintas sectores de la administración austriaca.

Las propuestas que contiene dicho documento se han introducido en el programa actual gubernamental 2008 – 2013 del gobierno federal de Austria. Los jefes del gobierno han establecido sobre esta base un “Grupo de Trabajo para la Elaboración de Medidas de Consolidación”.

Se han podido conseguir primeros éxitos concretos en el sector de la reforma de la administración que se deben a este enfoque de asesoría y que se refieren en especial al sector de la asistencia (reducción de las estructuras) así como de las pensiones (armonización de la edad de la jubilación a nivel de las provincias y un programa sostenible).

En la realización de las reformas los responsables de tomar decisiones se refieren una y otra vez a la función asesora del Tribunal de Cuentas de Austria y alegan que las reformas hayan sido necesarias porque el Tribunal de Cuentas de Austria los haya recomendado.

Eso demuestra claramente que la auditoría y asesoría sean, como reza el refrán, dos lados de la misma medalla:

- Por un lado se pone con este enfoque de relieve el valor y el beneficio de las auditorías y se aumenta la eficacia de las recomendaciones debido al hecho que las recomendaciones se implementen cada vez más.
- Por otro lado se fortalece con ello también la confianza de los ciudadanos en el Tribunal de Cuentas de Austria. El Tribunal de Cuentas de Austria goza por parte de los ciudadanos entre todas las entidades estatales del máximo grado de confianza y ocupa en el así llamado “índice de confianza” el primer lugar.

Resumen

Estimados colegas:

Los desarrollos del pasado reciente demuestran que la necesidad de la existencia de una fiscalización pública externa eficiente y fuerte está creciendo. En muchos aspectos los ciudadanos desean unas instancias de control más fuertes y eficientes para poder reconocer y evitar desarrollos erróneos a tiempo.

Demostrar los fallos e irregularidades a posteriori ya no es suficiente. Cada día más, tiene mayor importancia la pregunta por el valor añadido y el efecto de las instancias de control.

Es por lo tanto necesario que se incluya en la labor de las EFS cada vez más la función asesora con orientación hacia el futuro como complemento a la función auditora que se refiere más al pasado. Sin embargo, los principios de Lima y de México no deben ponerse en peligro bajo ningún concepto. Al contrario, sólo sobre esta base podemos lograr nuestro objetivo más importante, la utilización óptima de los fondos públicos de forma fehaciente y objetiva.

Espero con especial interés las contribuciones y debates interesantes que contribuirán al objetivo del presente Simposio, o sea, la elaboración de conclusiones y recomendaciones acerca de los siguientes puntos:

- Premisas, formas y maneras para una contribución de óptima eficacia de las EFS a la mejora, el aumento de la eficiencia y la economía de la gobernanza pública,
- medidas para mantener las oportunidades y para evitar los riesgos para las EFS así como
- modelos de mejores prácticas.

Palabras de agradecimiento

Para concluir quiero agradecer a las Naciones Unidas y en especial al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), representado por el Secretario General Adjunto, Sr. Wu Hongbo, muy cordialmente el haber organizado con nosotros el presente 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI.

Las Naciones Unidas y la INTOSAI están unidas a través de objetivos comunes. Las EFS del mundo entero pueden hacer sus contribuciones a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y lo haremos en el futuro con más intensidad aún tanto en el interés de los ciudadanos de nuestros países como en nuestro interés propio.

Quiero agradecer también a todos aquellos que han viajado a Viena para poder participar en nuestro Simposio. Me complace mucho que en 2013 podamos celebrar una vez más un Simposio Naciones Unidas/INTOSAI con carácter multifacético y multicultural aquí en la sede de las Naciones Unidas.

Igualmente, muchas gracias a todos los ponentes que con sus aportaciones específicas han contribuido sin duda esencialmente a nuestros debates y nuestro intercambio de experiencias. Muchas gracias también a los presidentes de los temas que nos conducirán consecuentemente a lo largo de los debates de los tres días futuros de sesión.

Quiero desear a todos que este 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sea un éxito y que sus resultados sean fructíferos.

Please check against delivery.

UNITED NATIONS



NATIONS UNIES

**MR. WU HONGBO
UNDER-SECRETARY-GENERAL FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS
SECRETARY-GENERAL FOR THE INTERNATIONAL CONFERENCE
ON SMALL ISLAND DEVELOPING STATES**

**22nd UN/INTOSAI Symposium:
Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities
as well as Possibilities for Engaging Citizens**

Vienna, 5-7 March 2013

Secretary-General Josef Moser,
Distinguished Participants,

It is a pleasure to co-organise the 22nd UN/INTOSAI Symposium.

I thank INTOSAI for collaborating with the United Nations.

Indeed, the UN General Assembly noted with appreciation the work of the International Organization of Supreme Audit Institutions in promoting greater accountability, transparency, and efficient and effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.

In a recent resolution, the General Assembly encouraged Member States and relevant United Nations institutions to intensify their cooperation, including in capacity-building, with the International Organization of Supreme Audit Institutions.

The 22nd UN/INTOSAI Symposium is a timely response to the General Assembly's call. And, it is an occasion for us to better focus on the collaboration of the two institutions.

Today, I wish to share with you some thoughts on citizen engagement for public accountability and on our future cooperation.

I will begin by expanding on three concepts: (i) the post-2015 development agenda, (ii) public accountability, and (iii) citizen engagement in managing development.

You may recall that the Millennium Development Goals range from cutting extreme poverty levels in half, to halting the spread of HIV/AIDS.

With the approaching 2015 deadline, the international community is not only accelerating progress on the MDGs, but also starting to prepare the UN development agenda beyond 2015.

The current discussion on the post-2015 development agenda involves the agreement from Rio + 20 to design a set of Sustainable Development Goals (or SDGs), and on a long-term strategy for financing for sustainable development.

As part of these ongoing discussions, the United Nations Secretary-General's High-Level Panel recently highlighted:

- the need for good governance,
- investment in stable and accountable institutions,
- fighting corruption, and

- ensuring the rule of law.

At the same time, the Rio+20 outcome document, “The Future we Want”, acknowledges the necessity of democracy, good governance and the rule of law at the national and international levels for sustainable development. It also highlights the need for institutions at all levels to be effective, transparent, accountable and democratic.

Achieving the post-2015 development agenda, with sustainable development goals at its core, will therefore require institution building, with broad public involvement.

Indeed, public participation is essential to “public accountability”. It is key to ensuring that public officials and institutions be held accountable to citizens.

As I conveyed to the INTOSAI’s Governing Board in Chengdu last fall, your work gives the public assurance in the management of public accounts, and the overall performance of government operations.

Your institutions promote transparency and accountability, thereby contributing to effective public, and corporate, governance.

Given your expertise, your continued advice on safeguarding scarce public resources for financing competing priorities for sustainable development, is critical.

The World Bank estimates that over a trillion dollars are lost to bribes each year. As the United Nations Secretary-General recently stated, I quote:

“The cost of corruption is measured not just in the billions of dollars of squandered or stolen Government resources, but most poignantly in the absence of the hospitals, schools, clean water, roads and bridges that might have been built with that money and would have certainly changed the fortunes of families and communities.” Unquote.

At the United Nations, Member States have committed to fighting corruption through the United Nations Convention against Corruption, which requires each Member State to have in place a system of accounting and auditing standards and related oversight, as a corruption prevention measure. Such measures increase the credibility of public institutions.

This credibility of public institutions makes a difference – a huge difference – in development.

Whether a country can attract foreign direct investment, facilitate trade and build up human capital – often depends on whether there are strong, efficient, effective and transparent public institutions in place.

A hallmark of good governance is citizen engagement and participation in decision making on development.

Indeed, engagement has an intrinsic value for citizens to exercise their civic rights. It also has an instrumental value for public institutions to better formulate public policies and improve public services, through responding to citizen preferences and addressing citizen needs and concerns.

In today’s interdependent world, governments do not have all the answers. They need to work together with civil society and the private sector in defining the problems, and identifying the solutions.

Distinguished Participants,

The United Nations and the international community recognize that economic growth, social development and environmental protection form the three pillars of sustainable development. Cross-cutting, effective and efficient public administration is also critical in supporting the three pillars.

Some experts suggest that good governance is the fourth pillar of sustainable development. I agree. Good governance strengthens and reinforces the inter-linkages of the social, economic and environmental pillars, and ensures that the future we want is translated into reality.

Supreme audit institutions are an integral part of the fourth pillar.

I invite you to reaffirm your commitment to building stronger foundations for effective governance for the post-2015 development agenda.

And I look forward to hearing your proposals and ideas, including ideas on how to strengthen our future cooperation.

Thank you for your attention.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Audit and counselling in the context of performance audit

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

BRAZIL

ISSAI 3100 defines performance auditing as an independent and objective examination of government undertakings, systems, programs or organizations, with regard to one or more of the three aspects of economy, efficiency and effectiveness, aiming to lead to improvements. This definition expresses the two main objectives in PA audits: (a) to promote public administration accountability and (b) to promote government results improvements. The later one can be interpreted as a counseling activity done by SAIs and is the subject of this presentation.

The concept of counseling in SAI performance audits will be delimited in a sense of how it works. The risks and problems of using the counseling approach in performance audit will be mentioned together with ways of mitigating these risks. Some possibilities of engaging citizens in the PA counseling approach will be explored.

In many countries, one common objective of performance auditing is to assess and improve the functioning of government providing recommendations, as a legal advisor of public interest. When analyzing the differences between compliance and performance audit, Pollitt (1999) identified the role of the management consultant as one of the four possible roles for performance auditors. This role can be associated to the counseling activity.

Freitas (2005) associates this behavior with SAIs as an organizational strategy grounded especially in obtaining improvements in the procedures and processes of government agencies, projects and programs, as well as a partnership between auditor/auditee. The latter is considered a key element in order for recommendations resulting from the work to be implemented.

Under this model of performance, the SAI, in partnership with the agencies of the Executive branch – which then become the main “client” – attempts to define potential areas in which to identify measures that may increase the efficiency and effectiveness of their performance. In this context, the methodological design of government performance audit has three perspectives:

- detect and correct tasks that need to be redone, processes that do not add value, optimize and rationalize work processes;
- promote development of performance indicators;
- disseminate best practices in government by means of *benchmarking*.

Once the work is concluded, the corresponding report is discussed with the auditee. The auditee should accept the audit findings and, based on a process of persuasion, adopt the measures suggested by the auditors in order to obtain the desired results (SHAND & ANAND, 1996).

Acceptance by the auditee of the audit conclusions resulting from the performance audit depends on the methodological consistency of the work. These requirements are essential in order for the auditors to acquire legitimacy and be able to overcome not only the natural psychological resistance of being audited, but also the resistance of closed technical communities which have a tendency to view any outside analysis with skepticism (for example, a performance audit carried out in the health sector by professionals who are not from the same sector).

In this strategy there is prevalent use of persuasion mechanisms and managerial follow-up in order to generate results through the implementation of the recommendations resulting from the audits, (Shand & Anand, 1996). One notes a certain similarity with the principles of total quality or with the theory of organizational learning (LEEUEW, 1996).

Thus, it is natural that all methodologies used, in their majority, come from or are appropriated from the area of administration and evaluate predominantly the dimensions of efficiency and public management. Another implication of this close relationship with the administration is that the good management or *best practices* are analyzed from the perspective of predominant conventional theory (Shand & Anand, 1996).

A very interesting possibility for counseling in performance audit is to use citizen participation, which can take on several forms. The most immediate one is conducting an opinion poll regarding the quality of the public services delivered. In some cases, the manager did not carry out a user survey or did not have the means to do so. Focal groups can also be used in specific communities regarding implementation of social programs. In these cases the manager does not know the reality and the inputs are important in order to come up with suggestions for improvement.

The most evident difficulty regarding this strategy is that it is based on a relationship of trust between auditor and auditee, which is hard to gain, especially if the SAI also develops audit activities that sometimes result in investigation of those same managers with whom partnership is desired. The creation of a technical unit with the SAI dedicated to performance audit may minimize this kind of resistance due to the perspective of a new product, offered with the objective of improving public management.

It should also be noted that in a usual counseling process the “client” usually requests the service, whereas in SAI audits the auditees are chosen, in most cases, without wanting to be chosen. This renders the process even more difficult for the auditor.

Another question regarding this strategy refers to the possible loss of SAI independence, since the reports go through a process of negotiation and the findings have to be accepted by the auditee if they are to adopt the measures suggested.

A counter-argument for this issue is the fact that the greater the technical respectability and the image of the SAI vis a vis the public managers, the greater their perception regarding the benefit to be obtained from adopting the measures suggested as a result of the audit carried out, and the smaller the need to negotiate. This would be the intrinsic nature of the process of legitimation of this approach.

Furthermore, the greater the specialization of the auditors and the methodological rigor, the smaller the threat to its independence since the risk of “capture” of its opinion due to the expertise of the auditors in more complex topics will also be smaller.

Finally, suggesting improvements to be implemented does not necessarily mean that the SAI is a co-manager. The role of the SAIs consists only of guidance and follow-up to ensure that measures be taken to improve management, aiming at increasing efficiency, efficacy and effectiveness in the promotion of common good and to comply with the collective choices.

Thus, counseling is an important approach in performance audit and should be dimensioned according to the strategy of the SAI, taking into account the political and administrative reality of the country. Knowing their limits and possibilities enriches the scope of strategic options of SAIs.

BIBLIOGRAPHY

FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de; GUIMARÃES, Tomas de Aquino . Estratégias de Auditoria de Desempenho governamental: proposta de um modelo analítico. In: I Encontro de Estudos em Estratégia, 2003, Curitiba, 2003

LEEuw, Frans. Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: questions and challenges. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.

POLLITT, Christopher, et.al. Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. London: Oxford University Press, 1999.

SHAND, David; ANAND, Paul. Performance Auditing in the Public Sector: approaches and issues in OECD member countries. In: Performance Auditing and the Modernization of Government. Paris: OECD, 1996.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Función auditora y asesora respecto a las auditorias de rendimiento

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

CAMERÚN

22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI

“Función auditora y asesora en el marco de la auditoría de rendimiento”

(Resumen ejecutivo)

Con anterioridad al decenio de 1980, las EFS se interesaban casi exclusivamente en la auditoría financiera y la auditoría de la conformidad de las operaciones de gastos e ingresos con las leyes y los reglamentos. Los intentos de evaluación del rendimiento eran escasos. En el transcurso de los años, las EFS han presentado informes en los que se determinaba si los fondos públicos se habían gastado como lo había previsto el Parlamento. Ese fue el caso de los primeros Interventores Generales independientes del Canadá entre 1878 y 1960, que señalaron casos de despilfarro y constataciones de mala gestión y de ineficacia. Solamente a partir de principios del decenio de 1980 la Oficina del Interventor General de Cuentas del Canadá amplió oficialmente el ámbito de sus auditorías a la auditoría de rendimiento y la Fundación Canadiense de Auditoría Integrada elaboró una metodología específica de esa actividad consistente en una auditoría integrada. Posteriormente, la auditoría de rendimiento ha sido difundida a nivel internacional por la INTOSAI a través de la IDI y se ha oficializado en el mandato de la mayoría de las EFS de los países desarrollados al final del decenio de 1980. En África, las primeras auditorías de rendimiento se han llevado a cabo a principios del decenio de 1990 por las EFS de África meridional, en particular el Auditor General de Botsuana.

Actualmente, la práctica de la auditoría de rendimiento figura oficialmente en el mandato de la práctica totalidad de las EFS, que han visto ampliarse sus competencias y misiones. De hecho, ya no se contentan con auditar los estados financieros producidos por los gobiernos y sus órganos. Su mandato en relación con la auditoría de rendimiento les permite ya examinar la forma en que el gobierno gestiona sus asuntos y centrar la atención en todo elemento que consideren importante y que pueda poner en tela de juicio la actuación de la Administración y de los programas públicos. En su acepción moderna y actual, la auditoría de rendimiento (denominada antiguamente auditoría de optimización de los recursos) permite examinar las prácticas de gestión, los controles y los sistemas de comunicación de información de la Administración pública. Pretende determinar si los programas públicos se gestionan de manera que se conceda la máxima importancia a la economía, a la eficiencia y a los efectos en el medio ambiente, y si existen medidas para determinar su eficacia. Los “clientes” de las auditorías de rendimiento son los parlamentos, los gobiernos y los ciudadanos en sentido amplio.

Para este 22º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI, el examen del subtema “Función auditora y asesora en el marco de la auditoría de rendimiento” es pertinente y excepcional en varios aspectos. En primer lugar, este examen nos permitirá intercambiar opiniones sobre las características específicas de la auditoría de rendimiento en comparación con otros tipos de auditoría. Luego, se nos brinda la oportunidad de intercambiar opiniones sobre la forma en que las EFS, para cumplir sus obligaciones legales en el marco de las auditorías de rendimiento, logran al mismo tiempo innovar en la ejecución de las fiscalizaciones y realizar una labor útil. Por último, nos permitirá presentar las oportunidades y los riesgos vinculados a esas dos funciones de la auditoría de rendimiento.

I La función auditora vinculada a la auditoría de rendimiento

En nuestras democracias modernas, las EFS han sido creadas para promover un gobierno responsable, una función pública íntegra y eficaz, la buena gobernanza y un desarrollo sostenible. Las EFS cumplen esas funciones apoyándose en sus valores, en sus recursos y realizando diversas actividades de fiscalización entre las que figura la auditoría de rendimiento. La función auditora vinculada a la auditoría de rendimiento presenta características específicas y límites necesarios de los que es conveniente ocuparse.

A Características específicas de la función auditora en el marco de la auditoría de rendimiento:

1. Una forma de fiscalización centrada en las cuestiones de importancia y en el valor añadido:

En un sistema óptimo de rendición de cuentas y de gobernanza, el parlamento legisla y habilita los fondos al gobierno, que tiene la obligación de rendir cuentas sobre la gestión de esos fondos a los ciudadanos. El ciudadano espera pues que el gobierno utilice acertadamente el dinero, preocupándose de la optimización de los recursos, y que pondere la eficacia de los programas y presente los correspondientes informes al respecto. En un sistema de esa índole, la importancia de las auditorías de rendimiento se mide en función de sus características específicas.

En primer lugar, a diferencia de los demás tipos de auditorías, las auditorías de rendimiento, independientes, objetivas e imparciales, permiten obtener una garantía y recomendar mejoras para que el parlamento y el gobierno puedan examinar minuciosamente la gestión de los recursos y los programas públicos. Contribuyen a mantener unas instituciones públicas saludables y un gobierno bien gestionado y responsable.

En segundo lugar, las auditorías de rendimiento practicadas por las EFS tienen por objeto promover la buena gestión de las actividades gubernamentales y la rendición de cuentas. De hecho, cuando se culminan con resultados satisfactorios, no solo aportan informaciones útiles a los destinatarios de los informes de las EFS que les ayudarán a cumplir con sus obligaciones de supervisión, sino que impulsarán al gobierno a introducir cambios en los sectores que, según las conclusiones de la EFS, necesitan mejoras. Además, para lograr su objetivo, una auditoría de rendimiento debe cumplir los siguientes requisitos:

- Debe referirse a una o varias cuestiones de importancia. En ese sentido, el proceso de planificación estratégica de una auditoría de rendimiento debe ser riguroso. A ese proceso debe seguirle, en todas las etapas de la auditoría, un proceso de adopción de decisiones encaminado a centrar los trabajos en las cuestiones o los sectores considerados importantes para las vidas de los ciudadanos, que planteen riesgos inherentes y que, por su naturaleza, interesen a los destinatarios de los informes. Por lo tanto, los informes de auditoría de rendimiento deben en particular convencer al gobierno y traducirse en cambios en aquellos sectores en que se constate que son necesarias mejoras.
- La auditoría debe planificarse, ejecutarse y plasmarse en un informe de conformidad con las políticas de la EFS. Además, la auditoría debe efectuarse a un costo razonable y finalizarse en el plazo más corto posible.
- Los resultados obtenidos deben comunicarse con claridad, ajustándose a las normas profesionales en materia de presentación de informes. Los mejores trabajos de auditoría del mundo son inútiles si sus resultados no se comunican con claridad y exactitud a los usuarios a los que va destinada la información. Asimismo, la información que se comunique debe ser completa, lo que significa que, en la auditoría de rendimiento, deben presentarse todas las conclusiones sustanciales, y no solo las negativas.

2. *Una forma de fiscalización orientada a la innovación y la flexibilidad*

A diferencia de los demás tipos de auditorías, el proceso de fiscalización en la auditoría de rendimiento tiene características específicas que ofrecen a las EFS y a sus equipos flexibilidad y una cierta capacidad de dar pruebas de innovación. Ese aspecto resulta especialmente obvio en lo relativo a la determinación de los posibles temas, los objetivos y el alcance de una auditoría de rendimiento, en la que, hoy día, el mandato de las EFS les permite un margen considerable a la hora de determinar los sectores del gobierno que se examinarán en una auditoría concreta. Una auditoría de rendimiento puede tener por objeto un solo programa o una sola actividad del gobierno, un sector de

competencia que abarque varios ministerios u organismos, o una cuestión que afecte a numerosos ministerios. Al determinar el objeto que debe auditarse, la EFS se concentra en los sectores que plantean los mayores riesgos para la administración pública. Como sectores de alto riesgo pueden citarse, por ejemplo, los que cuestan caros a los contribuyentes o los que supondrían una amenaza para la salud o la seguridad de los ciudadanos en caso de problemas.

Además, a diferencia de las auditorías financieras llevadas a cabo por las EFS, las auditorías de rendimiento no aportan ninguna garantía con respecto a una declaración escrita suministrada por una entidad (por ejemplo, un estado financiero). Antes bien, la EFS aporta una garantía sobre las conclusiones a las que ha podido llegar en el curso de la auditoría, basándose en una evaluación realizada en función de los criterios de auditoría pertinentes. Las auditorías de rendimiento también son diferentes de las auditorías de estados financieros en el sentido en que los temas examinados cambian de un año a otro en función de los riesgos que hayan corrido las entidades gubernamentales y los sectores que son importantes para el parlamento, el gobierno y los ciudadanos.

El proceso de planificación de las futuras auditorías de rendimiento de una EFS, que permite seleccionar los posibles temas de verificación, también es una tarea que da a la EFS flexibilidad y posibilidades de innovar. Efectivamente, una auditoría de rendimiento puede tener por objeto una entidad o una actividad gubernamental, una actividad sectorial o un sector funcional del conjunto de la Administración pública o de un organismo público. Los temas de la auditoría de rendimiento también pueden elegirse para atender a una solicitud del gobierno o del parlamento o, incluso, pueden emanar del análisis de informaciones transmitidas por los medios informativos. Todo ello significa que una auditoría de rendimiento puede referirse a temas tan variados como los siguientes:

- La economía o la eficiencia de la ejecución de una política;
- El grado de conformidad de un programa con una política pública;
- La pertinencia del análisis en que se sustenta una política o un programa;
- La teneduría de libros o de registros;
- La asignación de una cantidad a fines específicos, su empleo para esos fines y en el momento oportuno;
- La eficacia o la eficiencia de los procedimientos aplicados en el marco de un programa;

- La consideración de los efectos en el medio ambiente, los gastos en el contexto del desarrollo sostenible, etc

Hoy día, las EFS realizan las auditorías de rendimiento con arreglo a un proceso en tres etapas (planificación, examen, informe) que se ajusta a normas y métodos profesionales y que dura por lo general de 8 a 16 meses. En cada etapa, por lo general, el equipo auditor colabora estrechamente con un comité consultivo formado por expertos que le asesora y examina los planes de la auditoría y los resultados obtenidos.

B Desafíos a que hay que enfrentarse y límites necesarios de la función auditora en la auditoría de rendimiento:

1. Desafíos a que hay que enfrentarse para mantener la eficacia de la función auditora en el marco de la auditoría de rendimiento:

Dado que la misión de una EFS es suministrar información y garantías fidedignas e independientes a los destinatarios de sus informes, la calidad de su labor es primordial, y aún más en la auditoría de rendimiento. Para que las EFS garanticen la calidad de sus actividades de auditoría de rendimiento, deben respetar principalmente las normas ISSAI o las normas nacionales de auditoría definidas por la profesión. En la auditoría de rendimiento, también deben aplicar las normas y prácticas que rijan en otros ámbitos como la estadística, la ingeniería, la economía y las ciencias sociales. Pero, además de esas exigencias principales, también deben enfrentarse a varios desafíos, entre los que cabe destacar:

- *Asegurarse de que los equipos de auditoría de rendimiento de la EFS estén formados por profesionales altamente calificados y pluridisciplinarios.* Ello contribuye a la credibilidad de la EFS y de sus actividades de auditoría de rendimiento;
- *Velar por que los profesionales de la auditoría de rendimiento observen un código de valores, de ética y de conducta profesional riguroso* que delimite claramente sus competencias respecto de las entidades auditadas, las partes interesadas externas y la propia EFS;
- *Tener en cuenta el asesoramiento y las directrices impartidos por los expertos.* Ese asesoramiento y esas directrices contribuyen necesariamente a mejorar las auditorías de rendimiento porque, a menudo, los temas son proyectos complejos que exigen aptitudes profesionales, competencias técnicas y experiencias muy diversas;

- *Establecer un proceso permanente para obtener una garantía independiente de que las labores de auditoría de rendimiento son de calidad superior. Ese proceso puede realizarse mediante examinadores de la calidad, exámenes de las prácticas de auditoría de rendimiento o, incluso, mediante una evaluación de las labores de auditoría de rendimiento por auditores externos independientes;*
- *Contribuir y mantenerse al corriente de todas las innovaciones en la esfera de la auditoría de rendimiento a escala nacional y en el ámbito internacional, colaborando en particular con la INTOSAI, sus subgrupos regionales y las EFS homólogas.*

2. *Los límites necesarios de la función auditora en la auditoría del rendimiento:*

Si bien es cierto que la auditoría de rendimiento es una forma de fiscalización flexible y orientada a la innovación, en su ejecución es preciso mantener unos límites necesarios con objeto de que las auditorías de rendimiento puedan responder en todo momento a sus objetivos y que los informes que emanen de ellas sigan siendo pertinentes y fidedignos. De hecho, cabe señalar que en una auditoría de rendimiento se puede examinar:

- si una entidad pública es efectivamente eficaz y eficiente;
- si una entidad pública ha cumplido sus obligaciones legales;
- si existen acciones u omisiones que pudieran entrañar un despilfarro de recursos públicos;
- si, en su gestión, un programa o una entidad pública da muestras (o parece dar muestras) de falta de probidad o de prudencia financiera.

En la auditoría de rendimiento, la misión de la EFS consiste en proporcionar al parlamento, al gobierno y al público la garantía de que las entidades públicas producen los resultados esperados y se gestionan con arreglo a la legalidad y a la honradez. No obstante, y partiendo de esas condiciones previas, al ejecutar una auditoría de rendimiento, la EFS no tiene un mandato para formular observaciones sobre las políticas públicas. Dicho de otra forma, la EFS no está facultada para poner en duda las políticas públicas elegidas por la autoridad gubernamental o local porque la adopción de una decisión política es competencia del gobierno. Eso significa por ejemplo que, en una auditoría de rendimiento, la EFS no puede comentar o poner en tela de juicio la orientación política tomada por el gobierno o una autoridad local, pero puede examinar si una política pública ha sido ejecutada debidamente.

En el marco de las auditorías de rendimiento, de hecho las EFS proceden a examinar la ejecución de las políticas públicas, evitando al mismo tiempo formular observaciones sobre los méritos de las políticas públicas en sí mismas. Las auditorías de rendimiento se concentran en el examen de las prácticas de gestión, las políticas administrativas públicas en vigor y las prácticas ejemplares. La aplicación de este principio en la auditoría de rendimiento exige pues que los profesionales den muestras de un elevado grado de juicio profesional.

En definitiva, estos límites necesarios constituyen una ventaja en tanto que permiten a las EFS proporcionar a las entidades auditadas, en el marco de las auditorías de rendimiento y con eficacia, una garantía independiente de sus operaciones, así como recomendaciones y consejos para mejorar su rendimiento.

II La función asesora vinculada a la auditoría de rendimiento:

La gran mayoría de las administraciones públicas, en nuestros días, han adoptado el concepto de los resultados e implantado la modalidad de funcionamiento denominada “administración orientada a los resultados”. En el sector público, cada día se oye hablar más de resultados y de objetivos visionarios como: una economía fuerte, un medio ambiente sano, colectividades de seguridad, una infraestructura fiable, cuidados de salud accesibles a todos y una educación de categoría internacional. Los resultados son importantes, pero es igualmente importante saber cómo obtenerlos y cuál va a ser el costo. Precisamente, la práctica de la auditoría de rendimiento, esencialmente gracias a sus recomendaciones, garantiza una función asesora que contribuye a mejorar la consecución de los resultados y del rendimiento en la Administración pública. No obstante, para lograrlo las EFS deben superar varios desafíos. Igualmente, en esta función asesora son también necesarios ciertos límites para que las EFS, en la práctica de la auditoría de rendimiento, puedan ejercer su mandato con plena independencia y en ausencia de conflictos de interés.

A Manifestaciones de la función auditora en el marco de la auditoría de rendimiento:

1. La práctica de la auditoría de rendimiento: un instrumento de cambio para una mejor gestión

Hoy día, gracias a la práctica de la auditoría de rendimiento, la auditoría es crecientemente reconocida por los gobiernos y por las entidades auditadas por lo que puede representar: un importante instrumento para gestionar mejor.

Eso puede comprobarse fácilmente por medio del contenido y la utilidad de los informes de auditoría de rendimiento producidos por las EFS, a diferencia de los informes de auditoría financiera. De hecho, tras una auditoría de rendimiento satisfactoria, el informe de auditoría que se prepara:

- permite convencer al gobierno, lo que se refleja generalmente en su aceptación de las conclusiones y recomendaciones de la auditoría y en las respuestas a los sondeos realizados después de la auditoría;
- es útil para los cuadros directivos, lo que se traduce en la puesta en práctica de las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría de rendimiento;
- es útil a los parlamentarios, lo que se traduce en los siguientes resultados: la utilización de las recomendaciones en el marco de las audiencias de las comisiones parlamentarias, el apoyo, explícito o implícito, que dan a las recomendaciones las comisiones parlamentarias y la utilización de los resultados de la labor de auditoría de rendimiento por los parlamentarios en el marco de sus actividades cotidianas, así como en las audiencias relacionadas con informes sobre los planes y las prioridades y los informes de las administraciones públicas sobre el rendimiento.

Además de lo anterior, en varios países, después de la entrega de los informes sobre las auditorías de rendimiento, se preparan directrices y guías para limitar las malas prácticas, así como informes de seguimiento en los que se hacen constar los progresos realizados por el gobierno para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas en las auditorías de rendimiento precedentes. Igualmente, las organizaciones profesionales, las universidades e incluso los organismo internacionales de referencia, como el FMI, la OCDE y el Banco Mundial, utilizan cada vez con más frecuencia el contenido de los informes de auditoría de rendimiento elaborados por las EFS. Hoy día, incluso en los países en que la práctica de la auditoría de rendimiento es reciente, los gestores son cada vez más conscientes de que se benefician al utilizar los datos y los resultados de las auditorías de rendimiento para mejorar el desempeño de sus programas. Ya consideran que la función auditora vinculada a la auditoría de rendimiento es un recurso esencial que les ayudará a implantar medidas para mejorar su productividad y sus prácticas de gestión. Dicho de otro modo, la auditoría de rendimiento permite tender un puente entre la fiscalización y la gestión porque sus resultados ofrecen una orientación práctica a los gestores y a los especialistas.

2. *La auditoría de rendimiento: un instrumento que favorece una rendición de cuentas eficaz*

Una rendición de cuentas eficaz no consiste solo en comunicar los resultados, también entraña que se aprenda de las experiencias y se adopten las medidas correctivas adecuadas, en caso necesario. La EFS desempeña un papel importante al fomentar la rendición de cuentas y confirmar la credibilidad de los documentos de rendición de cuentas del gobierno. Para ello, la EFS aplica, por medio de las auditorías de rendimiento, entre otras, procedimientos de auditoría específicos de las informaciones sobre el rendimiento publicados en los informes anuales del gobierno y de los ministerios. Esto permite garantizar al público que los documentos son fácticos y fiables y que reflejan fielmente los resultados de rendimiento.

En sus informes de auditoría de rendimiento, la EFS presenta además recomendaciones para mejorar la rendición de cuentas. Las recomendaciones se presentan en forma de consejos sobre los objetivos y las modalidades de aplicación de los principios propios de una rendición de cuentas eficaz, que están estrechamente vinculados al marco de gestión orientado a los resultados. Esos principios guardan relación por lo general en una entidad sometida a una auditoría de rendimiento con la claridad de las funciones y competencias, la claridad de las expectativas en materia de rendimiento, el equilibrio entre las expectativas y las capacidades en cuanto al rendimiento, la credibilidad de la información comunicada y la necesidad de efectuar un examen razonable y realizar los ajustes necesarios. En el seguimiento de los informes de auditoría de rendimiento elaborados por las EFS, las entidades gubernamentales encuentran consejos para aplicar esos principios con rigor a fin de implantar en su seno una rendición de cuentas eficaz.

3. *La auditoría de rendimiento: una práctica de modernización de las funciones del auditor*

La auditoría de rendimiento, practicada en gran parte por los auditores externos de las EFS, y con creciente frecuencia por los auditores internos, ha transformado decididamente la función del auditor, que figura ya en el mismo centro de las responsabilidades de dirección y gestión. Gracias a la práctica de la auditoría de rendimiento, la función de auditor ya no se considera una función que haya que delegar en gran parte a los “especialistas financieros”. Los resultados de las auditorías de rendimiento proponen la aplicación de nuevos modelos, de alternativas y de consejos en cuanto a eficacia, eficiencia y economía en la gestión pública. Esto es posible porque, en la auditoría de rendimiento se ha pasado poco a poco de un auditor-inspector a un auditor-socio, facilitador y consejero en gestión de programas públicos. De hecho, la auditoría de rendimiento lleva al auditor a hacer hincapié en la comunicación de las recomendaciones y los consejos sobre la mejora de los resultados financieros y no

financieros integrales, sobre la gestión del riesgo, el control interno, los valores y la ética, lo que ha permitido hacer del auditor un aliado en materia de rendimiento.

B Los desafíos que hay que superar y los límites necesarios de la función asesora en la auditoría de rendimiento:

1. Los principales desafíos que han de superar las EFS:

- *Asegurar una difusión eficaz, amplia y apropiada de los informes de auditoría de rendimiento:* el principal medio utilizado por las EFS para difundir los resultados de sus auditorías de rendimiento es la publicación de los correspondientes informes. El carácter público de los informes de auditoría de rendimiento tiene gran importancia. De hecho, por muy problemática que sea, una situación de mala administración o de mala gestión es a menudo consecuencia de fuerzas contrarias que han llegado a un determinado equilibrio. Si el informe de auditoría de rendimiento no se hace público, será enterrado con gran facilidad; esa es a menudo la solución menos perjudicial para las entidades auditadas. ¿No se dice que las organizaciones realmente no cambian si no es con ocasión de una crisis? El informe público de una EFS, al alertar a la opinión pública sobre las lagunas descubiertas y las soluciones necesarias, favorece el cambio de las relaciones de fuerza y será utilizado por los que están de acuerdo con la EFS para empujar a los que se resisten al cambio. Asimismo, para que los resultados de las auditorías de rendimiento puedan tener los efectos deseados en los que se refiere al asesoramiento y ser útiles para la adopción de decisiones, la EFS debe cerciorarse de que los informes de esas auditorías sean difundidos de manera eficaz, amplia y apropiada entre sus principales interlocutores externos, especialmente las entidades gubernamentales, el parlamento y sus comisiones, los medios informativos, las organizaciones de la sociedad civil y el público, y en todas las etapas del proceso de publicación.
- *Seguir siendo proactivas en la esfera del asesoramiento profundizando sus relaciones con los parlamentos y el público en general:* en la ejecución de la auditoría de rendimiento existen ámbitos en que la EFS debe ser proactiva en cuanto al asesoramiento. En primer lugar, la EFS debe profundizar sus relaciones con las instituciones parlamentarias que garantizan el control parlamentario de la hacienda pública. En todos los casos en que la EFS se ha dedicado a profundizar esta función asesora antes y después de las auditorías de rendimiento, el parlamento ha desempeñado mejor su papel en esa esfera, para mayor beneficio de la democracia. Si la EFS no tiene ese mandato, debe reivindicarlo y promocionarlo entre los parlamentarios.

Luego, la participación de los ciudadanos en las funciones auditora y asesora es igualmente indispensable para la continuidad y la credibilidad de las EFS, habida cuenta del riesgo permanente de querer reducir la función de las EFS. Esta participación emana de una relación que la EFS debe fomentar con el público mediante la publicación de informes públicos accesibles, cuyo contenido sea mediatizado y trate de cuestiones que afectan a la vida de los ciudadanos. Después de las auditorías de rendimiento, la EFS debe presentarse a la opinión pública e inspirar respeto por su rigor, su independencia, su profesionalidad y su capacidad de marcar la diferencia para la población. Al final, esta relación despertará el interés de los medios informativos y de los creadores de opinión. Facilitará el recurso a expertos de distintas esferas que se sentirán honrados de participar en los comités consultivos de la EFS para orientarla en las auditorías que realice en su esfera de competencia. El carácter periódico de la presentación en público de los informes de las auditorías de rendimiento aportará una nueva dimensión a la EFS y contribuirá a que sus informes adquieran importancia a ojos del gobierno. Todo ello promoverá el objetivo de que la misión de la EFS se cumpla plenamente y que favorezca la mejora de los servicios públicos y sustente el control democrático.

2. Los límites necesarios de la función asesora en el marco de la auditoría de rendimiento:

Los documentos básicos de la INTOSAI insisten en la necesidad de mantener siempre la independencia de las EFS. Este imperativo impone por tanto límites a la función asesora de las EFS, inclusive en el marco de las auditorías de rendimiento. De hecho, es imperioso que la dimensión asesora de la función de las EFS emane de la labor de fiscalización o de auditoría. Numerosas organizaciones pueden dar consejos en relación con la gestión pública, pero son poquísimas las que pueden hacer una crítica independiente. Por la tanto, es preciso proteger esta última facultad propia de las EFS y rechazar a menudo las solicitudes de asesoramiento, especialmente sobre asuntos que aún no han sido objeto de una auditoría de rendimiento. Si una EFS se implica en el asesoramiento propiamente dicho, o sea, en las modalidades que hay que implantar para organizar un servicio público, corre un elevado riesgo de dejar de ser creíble para auditar ese servicio. De hecho, en ese caso existiría una presunción demasiado fuerte durante una auditoría subsiguiente, de que ya no es independiente, que no podrá sacar la conclusión de que ha cometido un error al prodigar su asesoramiento.

Cabe también subrayar que, incluso cuando se ha realizado una auditoría de rendimiento sobre un tema concreto, el papel de la EFS no consiste en sugerir o aprobar modalidades detalladas que permitan aplicar prácticas racionales de gestión, sino, antes bien, en recordar los principios, los objetivos y las buenas prácticas constatadas. En la auditoría de rendimiento, las recomendaciones son una forma de asesoramiento, puesto que sugieren las prioridades y los objetivos de lo que es necesario hacer para mejorar un

servicio público que ha sido objeto de una auditoría de rendimiento. Esas recomendaciones deben emanar, no obstante, de constataciones fundamentadas en criterios de evaluación ampliamente reconocidos y deben invitar a los responsables del programa o la entidad pública destinataria a subsanar el problema puesto en evidencia. Se dice a menudo que plantear bien un problema es la primera etapa de su solución. Eso es lo que debe hacer la EFS en el marco de las auditorías de rendimiento: discernir las cuestiones importantes y de alto riesgo en la prestación de servicios públicos que muestran dificultades de funcionamiento, y luego plantear bien el problema mediante un examen sistemático para que las soluciones surjan con mayor claridad y se formulen en las recomendaciones. En ese contexto, la función asesora de la EFS en el marco de la auditoría de rendimiento respecto de las entidades sujetas a su competencia consiste en dar a conocer los criterios de verificación (de buena gestión), así como las razones de su valor, e indicar luego las lagunas de deben subsanarse con carácter prioritario. Ahora bien, la función asesora no debe desarrollarse de forma independiente en la EFS, sino que debe ser siempre un subproducto de la función auditora y debe orientarse a la divulgación de los principios de gestión racional utilizados como criterios de evaluación, la difusión de las constataciones de lagunas para que puedan prevenirse en las organizaciones que corren los mismos riesgos, la valorización de las mejores prácticas observadas a fin de demostrar el realismo de las buenas prácticas promovidas por la EFS y el aliento a las entidades auditadas para que pongan en práctica medidas eficaces a fin de aplicar las recomendaciones.

En definitiva, todos esos elementos deben considerarse como un mismo conjunto y un mismo movimiento. En la auditoría de rendimiento, la función asesora que emana de la función auditora debería permitir reforzar los efectos deseados de esta última respecto de las entidades auditadas y de todo el sector público, evitando al mismo tiempo perder la independencia de la EFS. Esta función asesora comporta una dimensión pedagógica que debería hacer que los parlamentarios, los gobernantes y el público en general se interesaran en las conclusiones y recomendaciones de la EFS. Gradualmente, las expectativas del público sobre la calidad del servicio y la ética irán aumentando, lo que influirá positivamente en la cultura de la Administración pública.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thème | Tema

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Beneficios de la función auditora y asesora desde el punto de vista de organizaciones donantes

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

COOPERACIÓN INTERNACIONAL ALEMANA (GIZ)

Beneficios de la función auditora y asesora desde el punto de vista de organizaciones donantes

Estimado Dr. Moser, Secretario General de la INTOSAI:

Estimados Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores miembros de la INTOSAI:

Estimados Señores:

Es un honor para mí poder intercambiar con ustedes algunas consideraciones en ocasión del presente 22º Simposio NU/INTOSAI acerca del tema “Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos”.

En los últimos 20 años las instituciones de la cooperación para el desarrollo han empezado a apreciar progresivamente la importancia de la fiscalización pública. En el proceso de fomentar a la fiscalización pública externa surgieron, sin embargo, desafíos especiales, o sea riesgos y oportunidades al mismo tiempo.

Francamente dicho, no puedo ofrecerles hoy día una visión desde el punto de vista de una organización donante ya que la Cooperación Internacional Alemana (GIZ) es sobre todo una organización ejecutora. El Ministerio Alemán de Cooperación y Desarrollo decide el sí, el con qué (cooperación técnica o financiera) y el cuanto del apoyo prestado y no la GIZ. El Ministerio Alemán de Cooperación y Desarrollo encarga a la GIZ la realización del qué y cómo, o sea el concepto y la realización de la cooperación.

Esa clara separación de las responsabilidades me permite no sólo poder concentrarme hoy día en el fomento de EFS en países de desarrollo y transición sino de poder apreciar como introducción en qué medida las actividades de organizaciones como la GIZ están influenciadas por las EFS. Ya que la cooperación de desarrollo es en especial uno de los campos en los cuales las EFS pueden ejercer su función auditora y asesora. En este contexto querría mencionar los siguientes ejemplos:

- la evaluación de la desvinculación de la Agencia de Desarrollo de Austria (ADA) que fue realizada por el Tribunal de Cuentas de Austria,
- el análisis del Tribunal de Cuentas de Alemania de los riesgos de los apoyos presupuestarios que llevó en Alemania a una aplicación muy reservada de este instrumento en comparación con la práctica internacional,

- la crítica del Tribunal de Cuenta Europeo a la preparación de los candidatos a la adhesión por parte de la Comisión Europea lo que tuvo como consecuencia la introducción del instrumento de la de asistencia de preadhesión como fondo de estructura para los candidatos a la adhesión.

Existe un creciente número de informes de auditoría que se refieren a los sistemas de cooperación de desarrollo y que tienen una fuerte influencia sobre la política así como la programación y aplicación de los métodos de la cooperación de desarrollo. Al igual que en cualquier otro sector sujeto a la auditoria de las EFS, es la obligación de la administración y de la legislación de reaccionar a la critica y las entidades auditadas deben realizar las tareas que les incumben dentro del sistema público de forma correcta, económica y razonable. Entidades Fiscalizadoras Superiores desempeñan un papel importante y orientador también en el campo de la cooperación desarrollo a través de su función auditora y asesora

El concepto sobre las tareas de la cooperación técnica abarca que en la colaboración con las EFS en países de desarrollo y en transición actuemos de tal forma que permite apoyar con ímpetu a las EFS en los países socios de la cooperación técnica en el ejercicio de su deber central, la función auditora y asesora en cualquier ambiente político. El porque la GIZ apoya a las EFS, la forma en la cual la GIZ lo lleva a cabo y cuales lecciones hemos sacado de ello, quiero poner de relieve brevemente a continuación en tres teorías diferentes

Tres teorías:

- 1. Porqué se ofrece apoyo a través de cooperación técnica: EFS pueden cambiar la vida de los ciudadanos**, así lo pone el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el valor y beneficio de las EFS. Esta reivindicación que se deduce de las tareas de las EFS o sea de sus quehaceres principales y del mandato de auditoria y asesoría de las EFS sirve al mismo tiempo como estimulo la cooperación técnica para apoyar las EFS en países de desarrollo y transición.
- 2. Como se realiza el apoyo de la GIZ:** asesoramiento a largo plazo en el terreno forma parte esencial de la interpretación de la GIZ del concepto de la creación de capacidades. Sin profundos conocimientos del contexto, de las posibilidades, de los limites, de los actores, de sus preferencias y de las correspondientes agendas, el asesoramiento no puede tener éxito. La transición de conocimientos técnicos es sólo uno entre muchos otros objetivos en el asesoramiento.

- 3. Experiencias de aprendizaje:** En muchos países en vía de desarrollo la comprensión de la distribución del rol entre los poderes y con ello la comprensión de las **diferencias entre control, auditoría y asesoría** todavía no está muy desarrollada. Un de los desafíos para la cooperación técnica consiste en contribuir a desarrollar un entendimiento básico para la interrelación de los poderes.

Acerca de la primera teoría: EFS como catalizadores del cambio

¿Como pueden las EFS cambiar la vida de los ciudadanos? ¿Cual es el efecto de la auditoria, cual el de la asesoría y cómo perciben los ciudadanos y otras instituciones la labor de las EFS?

Describir estas interrelaciones de forma sistemática resulta muy difícil ya que existe poca información sobre los efectos de la fiscalización externa sobre la formación de un estado o sobre la formación de la sociedad y qué se puede esperar de ello. Tampoco, se puede esperar una respuesta universal a este problema. Nos encontramos en un contexto dinámico, multidimensional y difícil de medir en el cual todo tiene interrelaciones e interconexiones respecto a los impactos.

Como alternativa se pueden esbozar los impactos de las actividades de la EFS y preguntar cuales serían los riesgos y oportunidades.

Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden actuar debido a su función auditora y asesora como **“catalizadores del cambio”**. Su contribución al cambio de sistemas (sub-sistemas) del estado es un aspecto esencial en el contexto de sistemas de estados jóvenes, frágiles y en proceso de transformación.

En el concepto holístico y sistemático de un sistema del estado, tal como lo tiene como base el concepto de la **buena gobernanza financiera**, la fiscalización pública externa constituye uno de los elementos clave. Gracias a sus actividades de auditoria y asesoría las EFS rinden efectos más allá del control incluyendo una eventual corrección de procesos inadecuados de la administración. Por regla general, son las EFS que auditan y asesoran a toda la administración pública. Las EFS constituyen por ello una institución central que contribuyen al inicio de procesos de modificaciones en la administración pública y que los acompañan de manera sostenible. En otras palabras, las EFS pueden tener un **efecto multiplicador** en la administración y con ello mejorar a largo plazo la vida de los ciudadanos.

Por lo tanto a través de las EFS se puede fomentar la capacidad en los países asociados de mejorar ellos mismo su gobernanza y sobre todo los aspectos de legitimidad y de transparencia, la calidad de estado de derecho, el rendimiento y la rendición de cuentas.

Sin embargo, en el caso que existan en países en vía de desarrollo y de transición restricciones en la función de las EFS se puede contar, por regla general, también con restricciones en otros sectores esenciales del sistema del estado. Lo que nos lleva directamente a los riesgos.

Por un lado la fiscalización externa tiene efectos indirectos, o sea la fiscalización externa puede, por lo general, asegurar la aplicación y utilización de sus propios resultados sólo de forma indirecta. En el caso que la funcionalidad de la administración sea fuertemente limitada, el parlamento no constituye un verdadero contrapeso al gobierno y por lo tanto no se desarrolla ningún debate parlamentario sobre los resultados de auditoría de la EFS, las leyes no se implementan sino se incumplen más bien. En este caso, el efecto de la actividad auditora y asesora de las EFS se reduce posiblemente a predicar en el desierto.

Por otro lado, constituyen las EFS parte del sistema de gobernanza y como tal están implicadas en la capacidad general de rendimiento de dicho sistema. Muchas veces, en este contexto muy habitual en los países en vía de desarrollo, las EFS disponen de muy pocos recursos (tanto de organización, financiamiento y personal). Lo que al mismo tiempo lo hace muy poco probable que las EFS puedan ejercer sus función esenciales.

Las experiencias de la práctica lo confirman: La demanda y las posibilidades de cambiar las condiciones marco se encuentran muy a menudo en una proporción adversa. Por regla general, se puede decir que la mayor demanda por cambios se enfrenta muchas veces al ambiente más difícil en aspectos políticos, sociales, históricos, económico etc. O expresada en una metáfora distinta: si la cadena de la legitimidad, que une en una democracia representativa a los ciudadanos a través de la legislativa con la administración implementada, esta rota, tampoco las EFS pueden soldarla.

Sin embargo, existe un enfoque, una percepción importante y correcta, que ha sido formulado de forma oportuna por el Grupo de Trabajo para el Valor y el Beneficio de las EFS de la INTOSAI: **EFS cambian la vida de los ciudadanos**. Exactamente esta pretensión es la razón por la cual las organizaciones donantes apoyan a las EFS. Esta promesa de causar cambios, constituye posiblemente la **oportunidad esencial**. Aunque no se puede comprobar sistemáticamente: una institución fuerte puede servir de ejemplo y motivar otras instituciones de mejorar el sistema por completo. Debido a su posición especial dentro del marco estatal así como debido a su función auditora y asesora, las EFS son predestinadas a ejercer una función ejemplar.

Acerca de la segunda teoría: Como puede la cooperación técnica apoyar a las EFS en función auditoria y asesora

Existen muchos enfoques, proyectos y ofertas de apoyo por parte de las organizaciones donantes. Quisiera mencionar en este momento sólo una característica especial del apoyo por parte de la GIZ para las EFS: la cooperación extensa, a largo plazo y creadora de estructuras (como antagonismo a acciones breves, a ofrecer sólo ciertos módulos de entrenamiento o a la concentración a únicamente determinados campos de auditoria).

Este tipo de asistencia surte su efecto en especial si se puede lograr una buena cooperación abierta y llena de confianza con lo socios y si los temas de la asesoría se pueden profundizar suficientemente. Por ejemplo, conferencias en si ofrecen pocos conocimientos que se pueden aplicar; es importante que la cooperación se realice en grupos de trabajo a lo largo de un plazo extendido y acerca de temas concretos. Sólo de esta manera se pueden elaborar contestaciones específicos en el contexto de las demandas de las EFS y si queremos que nuestra asistencia tenga verdaderamente algún valor para las EFS, ella debe ser especifica y de acuerda al contexto.

¿Cómo puede asistir la asesoría de la cooperación técnica? Seguramente no con los conocimientos especiales que existen por un lado en la mayoría de los casos y que por otro lado no son muchas veces la causa de los problemas. El valor añadido consiste en encontrar soluciones adicionales para problemas actuales. Sea que la cooperación técnica puede aportar una “visión desde fuera”, sea que la demanda por formación y entrenamiento puede especificarse mejor. Como persona externa un asesor puede ayudar a la EFS a arraigar buenas prácticas profesionales de forma irreversible, crear la demanda por rendimiento (por ejemplo en el ministerio de hacienda, parlamento, medios de comunicación) y modificaciones del comportamiento (por ejemplo una cooperación entre las instituciones).

Acerca de la segunda teoría: experiencias de aprendizaje

Precisamente el tema general de este simposio, la función auditoria y asesora de las EFS es muy adecuado para ilustraciones. Podemos partir de la hipótesis que una auditoria cualificada y resultados de auditoria acertados pueden llevar a modificaciones del comportamiento en la entidad auditada. ¿Pero cual es por ejemplo la importancia de la “orientación hacia el cliente” de las EFS como socio de la administración en el proceso asesor en el respectivo país? ¿Puede expresarse verdaderamente la critica a instituciones estatales en público tomando en cuenta la cultura social prevaleciente? ¿Cual serían las consecuencias de este tipo de critica pública para la futura cooperación en las próximas auditorias y para la implementación de las recomendaciones?

En especial, en lo que se refiera a la función asesora, esta se encuentra en muchos de nuestros países socios establecida en la ley fundamental de la EFS, pero no se realiza casi nunca en la práctica. Parece más bien que la función auditora es el deber y que la función asesora es el extra - cuantas oportunidades ofrece, tantos riesgos conlleva. Para una EFS la función asesora puede aumentar su prestigio y ofrecer la oportunidad de ser percibida mejor por el público en lo que se refiere a temas actuales y contraversos. El peligro consiste precisamente en estos aspectos: ¿Hasta que punto tiene una EFS la posibilidad en el contexto político a involucrarse en el terreno poco seguro de discusiones actuales y contraversas?

Es otro problema que no se puede solucionar de forma universal. Cabe constatar que la interacción de las instituciones y también del sistema de estado debe ser muy bien reforzada para permitir una asesoría eficaz. Si en un país hasta este momento la auditoria se ha entendido como control, el ejercer la función asesora significa claramente un cambio de los paradigmas. Una cooperación fehaciente y de común acuerdo que es el requisito básico para la asesoría debe elaborarse en pequeños pasos, sosteniblemente y poco a poco. Este proceso puede implicar también retrocesos pero, al mismo tiempo, ponen en peligro la credibilidad de este enfoque. O en otras palabras: Las condiciones básicas para que una EFS pueda ejercer una función asesora son mas exigentes que las para la función auditora. Cambios en la interpretación del rol son factibles pero únicamente en el caso que la motivación verdadera para insistir en una interpretación tradicional de las tareas en el entorno de las EFS se revelen abiertamente y los obstáculos sean eliminados.

Si el apoyo por parte de la cooperación técnica quiere ser de valor en este contexto hay que poner máxima atención a buscar una conexión con el control interno, los procedimientos administrativos, el servicio público, la gestión presupuestaria y el control parlamentario etc. En otras palabras, poner atención al **buen gobierno financiero**. Aquí se cierra el círculo de nuestra pregunta inicial acerca del valor y beneficio de la función auditora y asesora de las EFS desde el punto de vista de la cooperación técnica.

Quisiera concluir mi presentación con una cita de la publicación del Tribunal de Cuentas de Baviera (la fiscalización pública en Baviera) presentada en ocasión de su 200° aniversario:

„Al igual que otras instituciones, el órgano de la fiscalización pública, el tribunal de cuentas, no se ha creado debido a una maña del momento sino gracias a un largo desarrollo histórico. Es un hecho que debe tomarse en cuenta cuando se analizan las actividades del gobierno y de la administración de un país. Únicamente de esta forma se puede responder a las experiencias sociales e históricas del hombre que al fin y al cabo constituyen el centro de cualquier actuación estatal”.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Beneficios de la función auditora y asesora desde el punto de vista de los auditados: legislativos y entes auditados

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

**ORGANIZACIÓN DE COMITÉS DE CUENTAS PÚBLICAS DE LA COMUNIDAD DE
ÁFRICA MERIDIONAL PARA EL DESARROLLO (SADCOPAC)**

22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI

Resumen

El valor y los beneficios de la auditoría y el asesoramiento desde la perspectiva de los clientes de la auditoría: el Poder Legislativo

Ponencia presentada por el Hon. A. F. Mahlalela, Presidente de la Organización de Comités de Cuentas Públicas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADCOPAC) y Presidente de la Asociación de Comités de Cuentas Públicas (APAC) de Sudáfrica

**El valor y los beneficios de la auditoría y el
asesoramiento desde la perspectiva
de los clientes de la auditoría: el Poder Legislativo**

- **Introducción**

El papel que desempeñan las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) al aportar valor añadido para fortalecer la función de supervisión de los poderes legislativos es muy conocido en África Meridional y, especialmente, en Sudáfrica. La Organización de Comités de Cuentas Públicas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADCOPAC), en las resoluciones que aprobó en su conferencia celebrada en septiembre del año pasado, reconoció la necesidad de forjar sólidos vínculos con las EFS y resolvió que los poderes legislativos de todos los Estados miembros garantizaran la independencia de las EFS. En mi ponencia, sin embargo, me concentraré en la forma en que los poderes legislativos de los países de África Meridional se han beneficiado de las ideas y el asesoramiento que recibimos de la EFS de Sudáfrica.

Supervisar al poder ejecutivo en relación con su utilización de recursos públicos no es tarea fácil. Los comités de supervisión de los poderes legislativos tienen en principio que someter a un profundo examen las actuaciones de numerosos departamentos del poder ejecutivo y entidades del sector público. Tenemos que procesar grandes cantidades de información, a menudo sumamente técnica, y efectuar labores de supervisión con pocos conocimientos especializados sobre cuestiones financieras y con recursos limitados. Sin embargo, el impacto de nuestra labor depende de la rapidez y precisión con las que podamos obtener la información que necesitamos para ejercer una supervisión eficaz, y ahí es donde entran en juego las EFS.

Deseo sostener que las EFS reúnen las condiciones óptimas para apoyar y habilitar a los poderes legislativos y a sus comités de supervisión para obtener la percepción y las perspectivas que necesitan para lograr una supervisión de alto nivel. He aquí nuestra experiencia hasta ahora:

- **Informes de auditoría con mensajes claros, sencillos y pertinentes**

Hemos tenido el privilegio de recibir informes de auditoría de nuestras EFS cada vez más fáciles de consultar y basados en las necesidades. En los informes se expone con claridad la situación de la gestión financiera y del desempeño en los distintos departamentos y entidades gubernamentales y se diagnostican correctamente las causas fundamentales de la mala gestión, lo que nos permite, en nuestra calidad de comités de supervisión, indicar con precisión las prácticas sostenibles y correctas que no existen e insistir en las debidas medidas correctivas que tiene que adoptar el poder ejecutivo.

Aparte de los informes de auditoría propiamente dichos, nos han sido muy útiles los informes de las EFS de carácter transversal. Gracias al análisis que hacen las EFS en esos informes de las causas fundamentales a nivel de todo el gobierno hemos podido identificar las principales esferas en las que deberíamos concentrar nuestra atención. Por lo tanto, podemos orientar nuestras tareas de exigir cuentas a los encargados de la gobernanza precisando las principales esferas en las que es menester adoptar medidas correctivas.

- **Interacción sistemática**

La interacción sistemática con las EFS aporta beneficios concretos. En función de las sólidas relaciones entre los diversos poderes legislativos y nuestras EFS, y sobre la base de la comprensión de que la supervisión alcanza su máxima eficacia cuando consiste en una labor coordinada de todos los comités de supervisión en los respectivos poderes legislativos, convenimos un programa de interacción previamente con las EFS en el mismo momento en que se finaliza el ciclo anual de auditoría.

El comienzo del programa de interacción consiste en que el jefe de la EFS ofrece una visión estratégica a la dirección colectiva de supervisión de cada uno de los poderes legislativos en forma de una sesión informativa sobre las tendencias implícitas en los resultados globales. Seguidamente, la SAI informa a los distintos comités de supervisión sobre las causas fundamentales específicas de cada departamento, lo que a su vez va seguido de actualizaciones a los presidentes de los distintos comités de supervisión con carácter trimestral.

Los comités de cuentas públicas y los comités de cartera en nuestros poderes legislativos han acordado cooperar y no competir en el escrutinio y supervisión de los distintos departamentos: los comités de cuentas públicas asumen una función de evaluación global de todos los departamentos con malos resultados de auditoría, sobre todo al final del ejercicio, mientras que los comités de cartera se concentran en el escrutinio durante el ejercicio de las medidas correctivas adoptadas en respuesta a las conclusiones de auditoría.

Cabe señalar que la EFS de Sudáfrica cuenta con un programa similar de interacción periódica a nivel directivo con el poder ejecutivo a fin de promover el impulso necesario para la consecución de la gestión financiera y de desempeño correcta, incluyendo a todos los que pueden influir en la introducción de medidas correctivas y la implantación de buenas prácticas sostenibles.

- **Apoyo y asesoramiento a nivel de la APAC**

Sobre la base de la armonización entre el mandato de una EFS y el papel y las funciones de un comité de cuentas públicas, la EFS de Sudáfrica y los comités de cuentas públicas de nuestros poderes legislativos nacionales y provinciales han concertado un memorando de acuerdo con fines de colaboración estratégica. La Asociación de Comités de Cuentas Públicas (APAC) y la EFS se apoyan recíprocamente para aprovechar oportunidades de colaboración con respecto a todas las plataformas de que disponen, a fin de fortalecer la administración, supervisión, rendición de cuentas y gobernanza en el ámbito financiero.

Con esa finalidad, la EFS ha prestado amablemente apoyo de secretaría a la APAC. La EFS de Tanzania también presta un apoyo similar a la SADCOPAC.

- **Conclusión**

Las EFS ocupan una posición excepcional para cooperar con distintas partes interesadas en pro de un mundo mejor gestionado. No me cabe ninguna duda de que la cooperación entre los órganos legislativos y las EFS es una de las relaciones más beneficiosas y valiosas en apoyo de la buena gobernanza en todo el mundo. Confío en que este simposio contribuya a ofrecer ideas sobre la forma en que esa relación, así como las relaciones de las EFS con otros interesados, pueden fortalecerse en interés del fomento de la rendición de cuentas y la gobernanza democrática.

Presentation by Jacek Jezierski, President of the Supreme Audit Office of
Poland

22nd UN/INTOSAI Symposium, 5-6 March 2013

Assuring positive impact as the main challenge for SAIs

Ladies and Gentlemen,

It is an honour for me to participate in this Symposium on risks and opportunities of audit and counselling by SAIs. I would like to thank the organisers for inviting me to take part and take the floor during this conference. I would also like to thank our hosts, colleagues from the Austrian Court of Audit, especially from the INTOSAI Secretariat, for organising this event in such a smooth and effective way.

The theme of this session is dedicated to “challenges of SAIs regarding sustainable and efficient ways to communicate their audit findings and recommendations”.

The notion I would like to put in the centre of my presentation is assuring impact. Why that? I believe that the sense of having a Supreme Audit Institution in a given country, in fact of having any public institution, is to assure positive impact by such an institution on the functioning of the state in general, and in particular on the functioning of public services. This is a great opportunity and a great challenge. The serious risk is that sometimes we may end up having a Supreme Audit Institution producing brilliant recommendations but not listened to at all. I do believe this is not at all the case in Poland, however it does not mean we take the opportunity of having impact as much as we could.

How to assure that impact when a distinctive feature of a Supreme Audit Institution is not being directly part of processes? We keep our distance, we want to be objective, we may not be involved in implementing policies or in doing politics, all this to stay credible as an independent auditor. How to assure that impact?... In the first place by keeping in mind that Supreme Audit Institutions not being a policy maker, are still the owners of the responsibility for the states. One of co-owners to be precise, together with all the other authorities.

So, how to assure that impact then, when you are so much aside?

How do we tackle this in the Polish SAI?

A few years ago we held a serious and stormy debate in my SAI. We were worried that we did not have as much impact as we would like to have. We believed we were doing good audits, reaching at appropriate conclusions, giving bright recommendations, but the impact we had did not make us feel enough happy and comfortable. We had to admit our reports were not very much read, although there was so much professional and valuable knowledge in them...

We concluded we had to do something about it as we wanted to end the frustration that we were not as useful as we felt we should be and would like to be.

We decided that the first reason for not being listened to as much as we wanted was not what we were saying, it was rather how we were saying this. We simply decided we needed modern communication.

In the SAI we have two main channels of external communication: the first one is that with our auditees, with the public administration, more procedural one, more formal one, and the other one is with the public and the Parliament. In both those channels a few years ago we were “traditionalists”, which means that we exchanged many formal and usually very long letters and reports with our auditees, we wrote, they responded , we asked, they explained etc., we published wise and technical reports that we printed or put on the website. Once a month we would have a press conference, and once a year I would present our annual report to the Parliament. We really wanted to share what we knew. But somehow we felt we could share better.

So what we changed? First of all we changed our thinking.

We realized that communication is a two-way process: to inform effectively, it is not enough to inform, you have also to assure the genuine feedback from your interlocutors, whoever they are: the audited minister, director general of a central office, Members of the Parliament or citizens themselves.

At present we live in the information society, and so communication has become an issue of vital importance, also for SAls, whose task is to provide citizens with information on the condition of their states. However, the point is not just to inform citizens, by saying “Your money is spent well. Full stop”. SAls need to cooperate with citizens. And in order to cooperate successfully, we must communicate effectively. And such communication is possible if, and only if, it is a two-way process, as its key aspect is feedback.

Communication between public institutions and the society makes one of the pillars of democracy. Citizens who jointly govern the state must be informed in order to take informed decisions. A civil society are not the inhabitants of a state ruled by officials. It is a civil society who rules the state, through its officials. Information on the results of our audits, and information on our functioning, is just a small package of data that a civil society needs to take decisions. Officials' task is to execute these decisions, auditors are to check how officials do their job, while the society is to govern the state, and so it needs information. And it is our duty, and our privilege, to provide this information. We want to reach the public opinion, because we feel co-responsible for the state. After publication of information on our findings, we should expect a reaction. It can vary: these may be coverage in the media, TV, internet, it may be letters from citizens, MPs, NGOs, it may be complaints, or results of opinion polls. Whatever its form, feedback is a must. We will know then, what effect our information has, we can explain things, and prevent misinterpretations. Comments and questions received as feedback are both a gift and a challenge. They can inspire, show areas which should be audited – which are close to our citizens and their problems. And then we really participate in the communication process which goes two ways.

But this is just one part of the story. As I have said before, the other of the two main channels of external communication are our auditees. Our auditees means above all government, guys who plan, design and implement policies. It is only through their work that we can have real impact on how our states are run and how they function. To have that impact is our basic role in fact, you will all agree with this.

In my SAI we have recently been subject to a peer review, carried out by colleagues from Denmark, Austria, Lithuania and the Netherlands. A peer review is always a very good opportunity for debate, both debate with peers doing the review, as well as with your colleagues inside the organisation. That recent peer review, a very good one... - I can see Henrik Berg Rasmussen from Denmark, who was the leader of that project. Henrik, thanks again for your brilliant job – ...so that peer review evoked also a discussion on how we communicate with our auditees and how we could improve that.

If we want to have impact in a democratic state, we need to make our auditees co-owners of the audit process. If we somehow manage to make auditees identify, at least to some extent, with our audit results, they will be far more eager to take our recommendations as common ideas, and will be far more eager to implement them. It is in fact nothing new, it is a well-known management rule, this is psychology. People need to have the sense of ownership if they are to be truly involved.

We can try to involve auditees in the audit right from the start, when you start your preparations for the audit, at the audit programme stage. Why not involve your auditees in the risk analysis? Discussions with the auditees would provide a better basis for SAIs to identify the most important risks at an early stage of the audit and SAI may get access to more information, and for sure to more information at an earlier stage.

In the Polish SAI every year we carry out a huge project called the analysis of the state budget execution. The report from that audit is presented to the plenary session of the Parliament and is the most recognizable product delivered by my SAI. Most of central ministries and offices are covered by that audit directly, I mean they have an audit team working every year at their premises and their budget audited. And for this audit we have decided to make our assessment criteria fully transparent and public. We have simply put them on our website. It may seem quite an obvious thing to do, however, believe me, that a few years ago such a document was considered in my institution as in fact confidential.

But this is true only for part of our work. For other audits we are considering at the moment how to involve more our auditees in the audit process at its all stages.

Now let me move from the programming and implementation stages of the audit process to the final stage that is to reporting. As I have already told you, a few years ago in my SAI we adopted a new communication strategy. Its main idea was to get through with our message. If we produce a report, a piece of news, a presentation: we have decided that we do want our products to reach addressees. We have made a major shift in our communication with the public, with the citizens. However, we have also taken some steps to make our reports better, to get them read and be understood.

It concerned the volume of the reports, the language and the layout, the style. It applied especially to the very final report, which is published and addressed as much to auditees as to the Parliament and the public - as in Poland we have a multi-stage reporting process, before it comprised three stages, now it has been reduced to two. So of course our major focus was on the final product that is published and hopefully read by auditees, the public, journalist, academics, students etc. And these reports have improved greatly. They are now much more concise, easier and more pleasant to read, more accessible.

Why is it in my opinion so important to have reports which are not only true, objective, full, but also reader-friendly? As we do want to have impact, as I have said before.

Improving the readability of reports will help NIK to ensure that its messages get across to its stakeholders than the auditees.

Then, if we come back to the notion of having impact on public policies and their implementation, you must also treat your reports as a learning tool for the administration. If we do our best for our reports to be read, and if they are read more, it creates an opportunity to treat the reports as a platform for disseminating good practices. Traditionally, auditing is focused on finding errors and irregularities and less on identifying positive examples and good practice. However, it is considered good practice for SAIs to focus also on examples of good practice found during the audit. Focusing on good practice among auditees promotes positive changes and provides benchmarks against which auditees can measure themselves.

And finally, when speaking about having impact, I may not fail to mention the follow-up on audit results and recommendations

International standards require that SAIs follow up on whether or not the auditee has carried out measures based on the results and recommendations of previous audits. Such follow-up on previous results

should be conducted in a structured manner, so that it can provide a comprehensive and full picture of the SAI's impact.

The follow-up procedure differs from SAI to SAI and some SAIs have a legal obligation to follow-up after each audit. In Poland, according to the Act on NIK, our auditees, when they have received our audit report, are required to describe the measures that will be taken in response to the audit. However, NIK does not systematically check whether the measures described are implemented.

We have implemented a follow-up procedure as each new audit always includes a status on the implementation of previous recommendations and in our big project, in the audit of the state budget execution, we always ask our auditee to present the measures that have been taken in relation to previous audit results and recommendations. However, not all our audits are covered by this procedure and we are not in a position to fully report to the Parliament on whether or not the administration takes action on the audit findings and implements our recommendations. This is undoubtedly a challenge for the future, to establish a system of procedures and good practices that will give us a more or less full picture of how our audits are followed up, which will let us know what is the size and quality of the impact we have, which is the key word of this presentation of mine.

In my opinion, whether we deal with auditing or counselling, we should stick to the idea of impact we want to have. We should treat communication and reporting as tools for assuring that impact. And we need good follow-up system to be sure that the impact we provide is value for money.

Thank you very much.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio Naciones Unidas/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 a 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thème | Tema | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions des ISC de contrôle et de conseil :

Risques et opportunités, ainsi que les possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades, así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Desafíos para las EFS respecto a una comunicación sostenible y
eficiente de sus resultados de auditoría y asesoría

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Retos a que se enfrentan las EFS para comunicar sus conclusiones y recomendaciones de auditoría de forma sostenible y eficiente

Resumen de la ponencia

Timothy P. Bowling, PhD

Funcionario Jefe de Calidad

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos

22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI

5 de marzo de 2013

Viena, Austria

Introducción

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realizan una importante contribución a sus sociedades al llevar la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia al gobierno, una contribución que alcanza su máxima expresión cuando las EFS pueden comunicar con claridad y eficacia los resultados de su labor a los ciudadanos y otras partes interesadas. En el mundo en que vivimos, las EFS pueden recurrir a muchos canales para comunicarse. Para que esa comunicación tenga el máximo efecto, el Grupo de Trabajo para el Valor y Beneficio de las EFS ha elaborado una directriz para su eventual aplicación por las EFS, que circula actualmente en la comunidad de la INTOSAI como proyecto para comentarios¹. En la directriz se exponen los distintos conductos a que pueden recurrir las EFS para comunicarse, relacionarse y llevar a cabo una acción recíproca con los ciudadanos y otros grupos de interés. La directriz se inspira en la Política de Comunicación, las recomendaciones del Simposio Naciones Unidas/INTOSAI celebrado en Viena en junio de 2011 y las prácticas de comunicación externa de los miembros de la INTOSAI. Se centra en los principios básicos de la comunicación y en la utilización de los principales instrumentos y herramientas de comunicación externa, que comprenden enfoques para fomentar la interacción constructiva con los ciudadanos.

Al preparar la directriz, los miembros del Grupo de Trabajo para el Valor y Beneficio de las EFS tuvieron muy presente que la comunicación y la interacción con los ciudadanos puede adoptar muchas formas. Por ello, en la directriz se mencionan muchos instrumentos, herramientas y enfoques, junto con breves referencias a las EFS que han implantado algunos de ellos. El eje principal no gira únicamente en torno de los instrumentos tradicionales de comunicación, como la prensa, sino también de la utilización de la tecnología a través de las redes sociales y otros medios electrónicos.

La presente ponencia se propone examinar los principios e instrumentos básicos que las EFS pueden emplear para hacer frente a los retos que plantea establecer la comunicación con sus muy diversos interlocutores de forma sostenible y eficaz. La ponencia se basa en el proyecto para comentarios de la directriz y su finalidad es suscitar comentarios, observaciones y sugerencias acerca del proyecto.

Los retos a que se enfrentan la EFS en materia de comunicación

Los retos a que se enfrentan la EFS para comunicarse con los ciudadanos y demás grupos de interés de sus respectivos países son muchos y muy variados. En primer lugar, los interlocutores con los que deben comunicarse la EFS suelen tener características muy distintas. Por ejemplo, la mayoría de las EFS tienen que

¹ *Comunicar y promover el valor y los beneficios de las EFS: Directriz de la INTOSAI.*

comunicarse con los parlamentos u órganos legislativos, las organizaciones públicas, los órganos y organismos del Poder Ejecutivo, las entidades auditadas, los medios informativos, los grupos de intereses especiales, los asociados para el desarrollo, el público en general y los ciudadanos, los círculos académicos, intelectuales y universitarios y las organizaciones de política pública, y los órganos profesionales y de establecimiento de normas. Las necesidades de cada uno de esos destinatarios por lo que se refiere a la comunicación pueden ser muy diferentes, es decir, el nivel de detalle y complejidad técnica, así como el método de presentación, que se ajusten al público en general, los legisladores o los círculos académicos pueden exigir tres enfoques distintos y minuciosamente adaptados a sus destinatarios.

En segundo lugar, las preferencias que todos esos destinatarios tan distintos tengan en cuanto a los medios de comunicación utilizados pueden ser sumamente diferentes. Por ejemplo, los grupos más jóvenes y pertenecientes a una demografía más urbana se podrán comunicar en gran medida a través de redes sociales, como Facebook y Twitter, mientras que los habitantes de zonas alejadas tal vez tengan que recurrir a la prensa, las asambleas populares del ayuntamiento de su lugar de residencia y la radio.

En tercer lugar, las EFS de los países en los que se hablan varios idiomas se enfrentan a problemas culturales y de traducción que pueden complicar la comunicación y absorber más recursos.

En cuarto lugar, puede que el acceso a la comunicación, y los recursos para ello, de que disponen las propias EFS sean limitados. Por ejemplo, no todas las EFS cuentan con el mismo acceso a tecnología avanzada de informática, telecomunicaciones y vídeo.

Principios básicos de comunicación de las EFS

Ante esos retos, es importante que se comprendan bien los principios fundamentales de la comunicación. Por regla general, las EFS han podido constatar que mantener una comunicación bidireccional permanente con los ciudadanos y demás partes interesadas, en la que entren en juego la apertura y la transparencia y sea objetiva, oportuna, claramente delineada y esté disponible en los canales, formatos y medios que esos ciudadanos y partes interesadas utilizan habitualmente, constituye una buena práctica. Esa voluntad de transparencia y comunicación clara se puede demostrar por la posición de vanguardia de las EFS en la formulación de una estrategia de comunicación que abarque los siguientes elementos: 1) que articule una visión nítida de la comunicación eficaz; 2) que determine los instrumentos, medios y enfoques necesarios para lograr esa comunicación; y 3) que establezca procesos para velar por que esos enfoques se apliquen adecuada y eficazmente ahora y en el futuro.

Al utilizar distintos canales y cauces de comunicación, se puede readaptar la misma información, tanto en relación con su finalidad como con su forma, en distintos medios y formatos para que satisfaga las necesidades de muchos y muy diferentes usuarios, como los ciudadanos, los medios informativos y las organizaciones de política pública, entre otros. Ahora bien, los procesos de aseguramiento de la calidad por los que se rige la labor fundamental de auditoría siguen siendo los mismos. El mensaje, independientemente del destinatario al que vaya dirigido, debe transmitirse en un idioma claro y su contenido debe ser homogéneo.

La claridad y la homogeneidad del mensaje pueden reforzarse si se establecen cadenas de responsabilidad bien definidas y procesos aceptados de la comunicación que emana de las EFS. Las personas facultadas para transmitir los mensajes más importantes deben recibir la formación adecuada, ya sea para pronunciar declaraciones oficiales ante las autoridades legislativas o ejecutivas o para ofrecer sesiones informativas a los medios de comunicación o la ciudadanía. Una estrategia de comunicación fructífera se verá favorecida por el “principio de una sola voz”, es decir, que los mensajes de la entidad no deben inducir a confusión ni encerrar contradicciones, con independencia de quien sea el mensajero.

La comunicación no debería fluir en una sola dirección; antes bien, tendría que suponer un diálogo entre los interlocutores. Las comunicaciones de las EFS pueden dirigirse a auditorios de muy distintos tipos, desde el público más amplio que son los ciudadanos y los medios informativos a los destinatarios más especializados y específicos, como las autoridades públicas y determinadas organizaciones internacionales y no gubernamentales. Además, las EFS deben arbitrar los medios de recibir información, así como de recibirla. Al existir un conducto de comunicación abierto, las EFS pueden reforzar la calidad y la elasticidad de su labor de auditoría. Las entidades externas pueden facilitar información que tal vez ayude a las EFS a concretar cuestiones que habría que auditar y determinar si se han aplicado las recomendaciones que han formulado. Para que el diálogo sea eficaz, se debe establecer el respeto y la confianza mutuos entre el remitente y el destinatario. Es importante que las EFS logren que sus conclusiones de auditoría sean dignas de crédito entre sus muchos interlocutores.

Por último, es importante reconocer que no puede evitarse el cambio, especialmente en el mundo de la tecnología. Es muy posible que las EFS puedan entablar un diálogo con las partes interesadas por medio de diversos instrumentos y herramientas, pero que cambiarán rápidamente a medida que avance la tecnología. Es imperioso que las EFS tengan plena conciencia de esos adelantos y capacidad para reaccionar ante ellos a fin de asegurarse de que su mensaje llega a los destinatarios que les interesan.

Instrumentos y herramientas para comunicarse con los ciudadanos y otras partes interesadas

Una de las formas más importantes de promover el valor y los beneficios de las EFS es publicar y difundir los informes de auditoría a su debido tiempo y de forma fácilmente accesible. Los informes pueden publicarse y difundirse de muchas formas, como, por ejemplo, las declaraciones testificales en audiencias de órganos legislativos y otros foros de alto nivel de las partes interesadas, informes electrónicos distribuidos por los sitios web de las EFS que pueden incluir elementos interactivos de vídeo, audio y gráficos, e informes impresos distribuidos a los órganos legislativos, las entidades auditadas, los medios informativos y los ciudadanos, también mediante las bibliotecas públicas y las oficinas de las EFS, lo que puede resultar especialmente adecuado en los casos en que muchos ciudadanos no tengan fácil acceso a la tecnología de la información.

Además, existen muchas formas de poner en conocimiento del público los nuevos informes de auditoría y difundir su contenido en formatos de fácil manejo para los usuarios. Por ejemplo, las EFS podrían emplear varios medios (según proceda en las circunstancias del caso y recurriendo a las debidas salvaguardias para prevenir su uso indebido), como los siguientes:

- a) notificaciones en los sitios web de las EFS;
- b) el envío de mensajes de correo-e a las listas de distribución de las EFS para poner sobre aviso a los usuarios de la disponibilidad de nuevos productos;
- c) vídeos colocados en YouTube, incluidos vídeos en que representantes de las EFS prestasen testimonio ante órganos legislativos;
- d) “bitácoras sonoras” colocadas en iTunes (y disponibles en servicios de suscripción a contenidos (RSS)), por ejemplo, entrevistas grabadas de ejecutivos de EFS en las que hablaran de sus últimos productos;
- e) actualizaciones de las páginas de Facebook o de otras redes sociales de las EFS, en las que se facilite información sobre nuevos productos, recomendaciones abiertas a observaciones y resultados financieros o de otra índole de auditorías;
- f) mensajes enviados por Twitter para informar a los funcionarios del Poder Legislativo y Ejecutivo, a los ciudadanos, a los círculos académicos y a otros interesados de la publicación de nuevos productos de las EFS;

- g) gráficos e imágenes visuales de informes colocados en Flickr o SlideShare;
- h) la utilización de códigos de respuesta rápida (QR), pequeñas aplicaciones compartidas para el ordenador o el navegador y aplicaciones de teléfonos móviles para que los usuarios accedan rápidamente al sitio web y los productos de la EFS;
- i) charlas y blogs en línea con ejecutivos de las EFS sobre temas relativos a productos recientemente publicados, cuestiones de actualidad, etc.;
- j) apariciones de ejecutivos de las EFS en programas de televisión y radio (incluida la participación en debates públicos o en círculos académicos);
- k) entrevistas de ejecutivos de las EFS con periodistas de diarios y otras publicaciones impresas;
- l) presentaciones simplificadas de los informes técnicos de auditoría concebidas para llegar al público en general; y
- m) puntos de difusión pública en los locales oficiales de las EFS, por ejemplo, pantallas táctiles interactivas que den noticias y artículos de interés sobre las EFS en la entrada de los establecimientos de las EFS.

Como se ha indicado arriba, los diferentes instrumentos y herramientas se pueden utilizar en distintas fases del proceso de auditoría. Por ejemplo, Twitter puede resultar muy eficaz para poner sobre aviso a los ciudadanos y otros interesados de la disponibilidad de informes y otros productos recién publicados, mientras que las encuestas electrónicas pueden ser útiles en la fase de ejecución de la auditoría. Los diferentes instrumentos y herramientas también ofrecen distintos niveles de información y análisis que son adecuados para una variedad de destinatarios. Por ejemplo, una bitácora sonora puede ofrecer un resumen de alto nivel del mensaje de un informe para consumo fácil y rápido, mientras que un informe electrónico con medios interactivos brinda la oportunidad de que los lectores ahonden en el tema con la profundidad que deseen. Lo principal es comunicarse con los ciudadanos y demás interesados de manera que les permita acceder al contenido producido por las EFS de distintas formas que puedan atender óptimamente las necesidades de los usuarios. También debe estudiarse la forma en que las EFS pueden comunicarse con zonas remotas y rurales y superar los obstáculos lingüísticos existentes.

Instrumentos y herramientas para promover la participación de los interesados en el proceso de auditoría

Las EFS deben adoptar medidas para mantener la interacción con los principales interesados a fin de promover su participación en el proceso de auditoría y hacerse eco de ella. He aquí algunas de las muchas formas en que pueden consistir esas medidas:

- a) crear marcos en los que se esboce cómo recibe la EFS la información y las aportaciones de los ciudadanos, cómo se utiliza esa información y cómo ofrece la EFS retroinformación a los ciudadanos para fomentar la transparencia acerca de la manera en que deben atenderse sus preocupaciones. Los marcos podrían incluir conductos por los que los ciudadanos puedan: 1) denunciar casos de fraude, despilfarro y abuso, por ejemplo, servicios telefónicos y otros enfoques que permitan a los ciudadanos indicar en condiciones de anonimato posibles esferas de investigación y auditoría; 2) sugerir temas de auditoría para su examen; 3) alentar a los ciudadanos a participar en misiones de auditoría, cuando proceda; y 4) dar a los ciudadanos la oportunidad de que puedan seguir la resolución de sus preguntas y sugerencias y cómo se tramitan. En síntesis, las preguntas y sugerencias de los ciudadanos pueden dar lugar a la evaluación por parte de la EFS, la integración en los planes anuales de trabajo u otros cauces de transparencia de la EFS, la participación de los ciudadanos en el proceso de auditoría, cuando proceda, y la presentación de respuestas por parte de la EFS acerca de la resolución definitiva de las preguntas o sugerencias a las personas que las hayan formulado. Es importante señalar que aunque los ciudadanos pueden desempeñar un papel pertinente en el proceso de auditoría, el análisis y las conclusiones basadas en ese análisis siguen incumbiendo a la EFS;
- b) organizar cursos de formación y publicar documentos de orientación sobre los procesos de auditoría para otros organismos gubernamentales, personal legislativo, los medios informativos, y los grupos ciudadanos posiblemente interesados. Se podría incluir la celebración de actos de “puertas abiertas” para que los ciudadanos puedan visitar la EFS y recibir información sobre la misión de la EFS y los resultados de su labor;
- c) organizar asambleas populares en las jurisdicciones locales para recabar opiniones que puedan dar forma sustancial a las actividades de la EFS y ofrecer información sobre la forma en que trabaja la EFS;
- d) convocar grupos focales de ciudadanos con la finalidad expresa de alentar a los ciudadanos a facilitar información y datos para auditorías concretas;

- e) solicitar información de los ciudadanos sobre cuestiones que la EFS esté examinando o para determinar la utilidad de la labor de la EFS para los ciudadanos por medio de encuestas en los sitios web de las EFS (véase el principio rector del requisito fundamental 13 de los Acuerdos de Johannesburgo);
- f) realizar proyectos de auditorías conjuntas y en régimen de participación con organizaciones que no sean EFS (cuando proceda);
- g) solicitar información legislativa (mediante conversaciones personales o encuestas) para determinar la utilidad de la labor de las EFS para los órganos legislativos; y
- h) prestar testimonio ante los órganos legislativos sobre los resultados de la labor de las EFS para dar forma sustancial a los procesos de supervisión, asignación de fondos y redacción de legislación.

Para poder mantener el interés y la participación de los interesados externos en esas interacciones, las EFS deben velar en la medida de lo posible por que la finalidad de esas acciones recíprocas se exponga y comunique claramente por anticipado de manera que las partes interesadas externas pertinentes puedan prepararse para proporcionar su aportación. Además, las EFS también pueden publicar informes (cuando proceda) en los que se exponga cómo se han utilizado las aportaciones facilitadas por las partes interesadas externas en su programa de auditoría.

Medición del rendimiento

Varios de los instrumentos, herramientas y enfoques de la comunicación antes mencionados pueden brindar también oportunidades para medir el éxito de esas actividades. Por ejemplo, si se efectúan metódicamente, las encuestas de usuarios y grupos focales de ciudadanos, entidades auditadas y órganos legislativos pueden aportar información importante sobre el valor y los beneficios percibidos de la labor de las EFS. Si se sigue de cerca y se registra en el curso del tiempo, esa clase de medición del rendimiento puede ofrecer información valiosa y servir de base para incrementar las oportunidades de comunicación.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Marco de Medición del Desempeño
de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD EFS)

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

IDI

22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI, Viena, 5 a 7 de marzo de 2013

Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD EFS)

Presentado por: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

La norma ISSAI X: El valor y los beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – Marcar la diferencia en las vidas de los ciudadanos pone de relieve el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para promover la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de las entidades gubernamentales y públicas. Enuncia el principio de la Declaración de Lima de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) independientes y eficientes constituyen una parte importante del ciclo de rendición de cuentas, al examinar objetivamente en nombre de los ciudadanos la administración de los fondos públicos por el poder ejecutivo. La finalidad de la norma ISSAI X es ofrecer orientación a las EFS sobre las tareas que deben realizar y la forma en que deben actuar a fin de tener la máxima utilidad posible para la sociedad. La norma ISSAI X también alienta a las EFS a que comuniquen su valor y beneficios a sus interlocutores.

Para poder actuar como vigilantes de la utilización de los fondos públicos y, de esa forma, marcar la diferencia en las vidas de los ciudadanos, las EFS tienen que ser consideradas objetivamente creíbles y dignas de confianza. Tienen que hacer honor a normas estrictas y predicar con el ejemplo. La labor de elaboración de un Marco de Medición del Desempeño de las EFS (MMD EFS) tuvo sus orígenes en esa noción. En 2010, la INTOSAI adoptó en Johannesburgo las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En los Acuerdos de Johannesburgo se exhortó también a las EFS a que evaluaran su desempeño e informaran públicamente al respecto. En consecuencia, el XX INCOSAI encomendó al Grupo de Trabajo para el Valor y Beneficio de las EFS que elaborara un marco para la evaluación objetiva del desempeño y las capacidades de las EFS con arreglo a las normas ISSAI, el marco para comunicar y promover el valor y los beneficios de las EFS y otras buenas prácticas establecidas de la INTOSAI, pero también, naturalmente, teniendo en cuenta el mandato y marco jurídico propios de cada EFS. La realización de una evaluación mediante el MMD EFS ofrecerá a las EFS una sólida base para comunicar su valor y beneficios a la sociedad y les ayudará a determinar los puntos fuertes y débiles.

El MMD EFS se encuentra por ahora en fase de redacción. Hace poco se distribuyó un anteproyecto y se sometió a los primeros ensayos preliminares en tres países. Esos ensayos fueron útiles para demostrar los puntos fuertes del anteproyecto y determinar esferas en las que hay margen para realizar mejoras. En función de los resultados de los ensayos preliminares y de las observaciones recabadas en las consultas iniciales, el

equipo de tarea del MMD ESF se reunió en enero de 2013 con el fin de elaborar un proyecto del marco para que se formulen comentarios, que se presentará al XXI INCOSAI en China este año. Se someterá a consulta general y a ensayos preliminares en varios países entre 2013 y 2015 para verificar que se pueda aplicar a nivel mundial. El documento definitivo se presentará seguidamente al INCOSAI de 2016 para su aprobación.

El MMD EFS mide el desempeño de cada EFS en función de indicadores en siete esferas. Luego se analizan las vinculaciones entre esas esferas y factores externos, como el contexto nacional y la economía política, que pueden facilitar u obstaculizar el desempeño de la EFS, en un informe descriptivo del desempeño. Así se obtendrá un cuadro integral de alto nivel del desempeño de la EFS. Las siete esferas de desempeño son las siguientes:

- A) El desempeño de la EFS, es decir, los resultados de auditoría y la presentación de informes anuales;
- B) La independencia y el marco jurídico;
- C) La estrategia de desarrollo orgánico;
- D) Las normas y la metodología de auditoría;
- E) Las estructuras de gestión y apoyo;
- F) Los recursos humanos y las funciones directivas, y, por último,
- G) La comunicación y la gestión de los interlocutores.

El MMD ESF puede emplearse para autoevaluaciones, exámenes por homólogos o evaluaciones externas. Su aplicación será voluntaria, y serán las propias EFS las que decidan qué harán con los resultados. Una característica importante del MMD ESF es que permitirá medir el progreso de una EFS en el curso del tiempo, por lo que la EFS podrá aprender de la experiencia y comprender y mejorar su desempeño. La repetición de las evaluaciones puede ser una fuente útil de información acerca de si las iniciativas para mejorar el desempeño orgánico han dado el resultado esperado. De conformidad con las ideas y el mandato del Grupo de Trabajo para el Valor y Beneficio de las EFS, el MMD EFS se propone también extraer una evaluación del impacto de la EFS en la sociedad y en la gestión financiera pública, es decir, de su valor y beneficios. Para ello, se examinan los cambios a que puedan haber dado lugar los informes de la EFS y se analiza si el entorno más amplio obstaculiza el efecto de la labor de la EFS o lo apoya.

Las actividades de formación de posibles evaluadores del MMD EFS van a comenzar en 2013, en paralelo con la aplicación experimental. Se prevé que la Secretaría INTOSAI-Donantes ofrezca orientación y apoyo a los ensayos experimentales.

Véase más información en www.idi.no.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

El fomento de la eficacia de las EFS mediante la cooperación con
el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

JAMAICA

Ponencia presentada al 22° Simposio Naciones Unidas/INTOSAI

5 a 7 de marzo de 2013, Viena, Austria

GRUPO DE TRABAJO PARA EL VALOR Y BENEFICIO DE LAS EFS

El fomento de la eficacia de las EFS mediante la cooperación con el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo

Durante el XX INCOSAI celebrado en Johannesburgo (Sudáfrica) en noviembre de 2010, los miembros de la INTOSAI reconocieron que “La efectividad con que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) cumplen con su papel, para que el gobierno rinda cuentas sobre la utilización del gasto público, no solo depende de la calidad de su trabajo, sino de la eficacia con la que trabajan de forma conjunta con el Poder Legislativo y con el Poder Ejecutivo del gobierno, para aplicar las recomendaciones resultantes de la auditoría e implementar dichos cambios”.

En la *Declaración de Lima* se enuncia la finalidad de una auditoría. Dice así: “*El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.*”¹

En la cuarta reunión del Grupo de Trabajo para el Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, celebrada en Montego Bay (Jamaica) los días 4 y 5 de agosto de 2011, se estableció el cuarto grupo de tareas (Task Force), formado por Jamaica (Director del Equipo), el Canadá, Francia, Namibia y el Perú.

Se encomendó al grupo que preparara una directriz que promueva “***una cooperación entre las EFS, el poder legislativo, el poder judicial y el poder ejecutivo que se centre en la capacidad de las EFS de fomentar una rendición de cuentas que dé lugar a sanciones administrativas o correctivas***”.

¹ ISSAI 1 – Declaración de Lima, artículo 1.

Hemos llevado a cabo investigaciones y enviado cuestionarios para poder preparar una directriz genérica que incluya prácticas óptimas respecto de modelos específicos y, al mismo tiempo, preste particular atención a la interacción de las EFS con las tres ramas del gobierno.

El cuestionario final se distribuyó a toda la comunidad de la INTOSAI en mayo de 2012 y se recibieron respuestas de 73 EFS representativas de todas las modalidades de auditoría de la INTOSAI, a saber: Westminster, judicial/tribunal de cuentas, junta/colegio y otras.

El proyecto de directriz constituye una recopilación de las mejores prácticas que hemos extraído de los resultados de la encuesta. Se ha estructurado para que refleje las prácticas de las EFS genéricamente. Es importante señalar que, en atención a los impedimentos legislativos en algunas jurisdicciones y modelos de EFS, la directriz no pretende imponer nada a las EFS, sino que su objetivo es que se utilice como guía para mejorar las prácticas vigentes cuando la legislación lo permita, o a modo de aspiración cuando no lo permita. Aunque la directriz tiene en cuenta todos los tipos de EFS, no está dividida así. En cambio, se ha categorizado con arreglo a las tres esferas principales de relación: poder legislativo, poder judicial, y poder ejecutivo. Se eligió esa estructura porque comprobamos que, en gran medida, las directrices específicas podían aplicarse a todos los modelos de EFS. No obstante, hemos incorporado salvedades a las directrices en los casos en que hemos constatado su incompatibilidad para algunos tipos de EFS. En general, la directriz señala y reconoce la relación simbiótica de cooperación y comunicación entre una EFS y las tres ramas del gobierno. Cabe señalar que la directriz no es exhaustiva y es probable que el actual proyecto mejore considerablemente después de que se reciban las observaciones y comentarios.

COOPERACIÓN CON LA RAMA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO

En esta sección se reconoce la necesidad de mantener una relación sólida entre las EFS y el poder legislativo. Concretamente, se indica la necesidad de que las EFS establezcan mecanismos de comunicación apropiados para facilitar relaciones cordiales. Propone que las EFS tal vez deseen hacer partícipe al poder legislativo en el establecimiento de las prioridades de auditoría, establecer un punto de contacto central, por ejemplo, un oficial o una dependencia de enlace; mejorar la accesibilidad al jefe de la EFS y organizar sesiones de sensibilización; y llevar a cabo encuestas para obtener retroinformación.

COOPERACIÓN CON LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO

La cooperación con el poder ejecutivo está abarcada en su mayor parte en otras normas y directrices ISSAI. En consecuencia, esta sección es concisa en comparación con las demás. Se insta a las EFS a que establezcan canales de comunicación apropiados y organicen sesiones de sensibilización para analizar tendencias históricas y riesgos, y a que auditen cuestiones conexas. Además, se señala que las reuniones con los funcionarios competentes del gobierno para examinar preocupaciones, metodología y sistemas apropiados ayudarán también a fomentar mejores relaciones con el poder ejecutivo.

COOPERACIÓN CON EL PODER JUDICIAL

En esta sección se reseñan las mejores prácticas para cooperar con el poder judicial a fin de mejorar la labor de las EFS. Es una esfera importante, porque sustenta los mecanismos que ayudarán a las EFS y al poder judicial a exigir a los funcionarios responsables que rindan cuentas de sus actos. En la directriz se subraya la necesidad de que las EFS y el poder judicial gocen de un conocimiento mutuo de sus procedimientos. Así se fomentará una relación de colaboración entre ambos y podría servir para perfeccionar los sistemas existentes destinados a exigir la rendición de cuentas al personal responsable. Sin embargo, se reconoce que algunas EFS tal vez carezcan de la facultad constitucional o legal para interactuar con el poder judicial. En este caso, se hace una salvedad en la directriz específica para indicar su aplicabilidad cuando lo permita la legislación.

DIRECTRICES GENERALES

Las directrices generales son los elementos básicos que las EFS tal vez deseen tener en cuenta para establecer enlaces con las diferentes ramas a fin de velar por que los funcionarios responsables sean debidamente sancionados por las infracciones. En esta sección se reitera que las EFS deberían designar a una persona o dependencia para comunicarse con las distintas ramas del gobierno.

CONCLUSIÓN

El grupo de tareas está preparando actualmente el proyecto de directriz. Una vez finalizado este proceso, se distribuirá a la comunidad más amplia de la INTOSAI.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio Naciones Unidas/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

Topic | Thème | Thema | Tema | الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC:

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Límites entre la función auditora y asesora de las EFS
y la auditoría simultánea/interna

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

EMIRATOS ÁRABES UNIDOS

Los límites a que se enfrenta la auditoría externa e interna: La perspectiva de los Emiratos Árabes Unidos (EAU)

Estimado Presidente de la INTOSAI, distinguidos invitados, señoras y señores: buenos días.

En el tema que se va a debatir entran muchas cuestiones importantes a las que se enfrentan las EFS en su búsqueda de profesionalidad y pertinencia. En esta ponencia, examinaré en primer lugar el papel de la auditoría externa del sector público y su relación con los servicios de orientación o asesoramiento. Ese examen conducirá a mis propias evaluaciones de los límites a que se enfrenta la auditoría interna y externa y a una reflexión sobre el papel de la auditoría simultánea o previa en ambos casos. Huelga decir que las experiencias en las que me inspiraré están vinculadas al entorno de los Emiratos Árabes Unidos, pero, como tal vez les conste a muchos de ustedes, la sociedad ha experimentado importantes cambios últimamente y el gobierno federal no ha sido una excepción. Así pues, nuestras experiencias pertenecen a un amplio abanico que va desde las prácticas en gestación a las que han demostrado ser buenas.

En primer lugar, me referiré al papel de la auditoría externa del sector público: Según el proyecto de marco de la norma ISSAI 100 “en general, la auditoría puede describirse como un proceso sistemático para obtener y evaluar objetivamente pruebas que determinen si la información o las condiciones reales se corresponden con criterios establecidos” [párrafo 20 del proyecto de norma ISSAI 100]. Continúa analizando el formato de la comunicación e incluye “informes, opiniones, conclusiones y recomendaciones” [continuación del párrafo 20].

En esa descripción se expone con suma claridad que la auditoría exige que se exprese una opinión sobre determinados criterios evaluados. Al conformar su opinión, el auditor externo se sitúa en una posición incomparable para ofrecer evaluaciones imparciales y objetivas de si los recursos públicos se gestionan o no de manera responsable y eficaz para alcanzar los objetivos previstos, lo que, a su vez, hace que las EFS desempeñen un papel importante para ayudar a las entidades gubernamentales a cumplir con su obligación de rendir cuentas y lograr la integridad, mejorar sus actividades e inspirar confianza a los ciudadanos y las partes interesadas. Esa confianza emana de las tres funciones principales que cumplen las EFS: **supervisión**, se ocupa de comprobar que las entidades gubernamentales hagan lo que tienen que hacer, lo que sirve también para detectar la corrupción pública y prevenirla; **asesoramiento**: ayuda a los responsables de adoptar decisiones al presentarles una evaluación independiente de los programas, las políticas y las actividades del gobierno, y sus resultados; **discernimiento**: determina tendencias y problemas emergentes. Sin embargo, no se puede permitir que se perciba que esas funciones ponen en tela de juicio la misma imparcialidad de que se derivaron.

He ahí, en realidad, el dilema al que se enfrenta el auditor externo y que constituye el límite del tipo de asesoramiento u orientación que se puede prestar.

Un elemento fundamental para el destinatario del asesoramiento en materia de auditoría es que comprenda el proceso de auditoría. Cuando ofrezca asesoramiento, el auditor tiene que poner de relieve que no abarca todas las transacciones y que basa su conclusión en muestras y apreciaciones. Por lo tanto, las conclusiones no son absolutas sino que se basan en la ponderación de las pruebas.

A todos nos consta que para conocer las necesidades y las expectativas de los interlocutores se precisa una sólida posición profesional de la auditoría externa, sumada a una estrategia bien fundada para promover el mandato de asesoramiento de las EFS.

Si examinamos el formato de la comunicación sobre la base del proyecto de norma ISSAI 100, las recomendaciones pueden estar comprendidas a menudo en la esfera del asesoramiento y la orientación. Estas recomendaciones se basan en los conocimientos y la pericia de los auditores externos y podrán incluir asesoramiento técnico sobre cuestiones relacionadas con la buena gobernanza, la obligación de rendir cuentas, las prácticas éticas y los programas de lucha contra la corrupción; la evaluación y gestión eficaces de los riesgos; los controles internos; el desarrollo de sistemas de tecnología de la información (TI); así como otras esferas que afectan a la eficacia, la eficiencia y la economía de las operaciones. En esa medida, es imperioso que, aunque esas recomendaciones puedan aportar valor y proporcionar una orientación única en su género, deben prepararse minuciosamente y los auditores deben mantener en todo momento su independencia y objetividad al realizar sus auditorías. Dicho de otro modo, deben precaverse del riesgo de auditar su propio trabajo. En el entorno en que yo trabajo, la EFS no pone en duda las políticas sino que ofrece recomendaciones sobre la ejecución de esas políticas.

[Tipos de auditorías] – ¿el asesoramiento como subproducto?

Para facilitar este proceso, mi EFS ha preparado guías sobre mejores prácticas en ámbitos como el papel de los consejos de administración y la prevención del fraude. Esas guías no refrendan sistemas concretos ni políticas actuales, sino que ofrecen una orientación amplia sobre las importantes características necesarias para apoyar la buena gobernanza, la prevención de riesgos y el control en el seno de una entidad. Asimismo, las guías también pueden constituir el parámetro para auditar a una entidad en caso de que no exista reglamentación en una determinada esfera. Un ejemplo adecuado es la esfera de la contratación pública, en la que la legislación no tiene en cuenta los aspectos relativos a la viabilidad comercial de la contratación. En esa situación, la orientación puede constituir la base sobre la que puedan llevarse a cabo auditorías más penetrantes.

En los últimos tres años, mi EFS ha empleado sistemáticamente el marco de gobernanza empresarial como enfoque para examinar la utilización de dinero público. Creo que las recomendaciones formuladas y el asesoramiento ofrecido a las entidades auditadas han mejorado la manera en que se entiende en general la gobernanza empresarial en el entorno de los Emiratos Árabes Unidos.

Al examinar los límites con las funciones de auditoría interna surgen a menudo otras dificultades y se producen constantemente novedades. Por ejemplo, ahora se está revisando la norma de auditoría financiera relativa al uso de la auditoría interna para estudiar la posibilidad de asistencia directa, que brinda más oportunidades para una cooperación más estrecha entre la auditoría externa y la interna.

Creo que la auditoría, al ser un recurso limitado, debe potenciarse al máximo en beneficio de todas las partes interesadas y, en última instancia, de los ciudadanos a los que servimos. En esa medida, la gestión de la relación entre la auditoría interna y la externa reviste una importancia decisiva. Los comités de auditoría y las obligaciones de presentación de informes han incrementado la visibilidad de esta relación en los últimos años. Sin embargo, la distinción entre ambas funciones puede difuminarse. Es importante reiterar la definición de auditoría interna, a saber: “La auditoría interna es una actividad independiente y objetiva de verificación y consulta con el fin de aumentar el valor añadido y mejorar el funcionamiento de una organización. Ayuda a la organización a conseguir sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para juzgar y mejorar la eficacia de los procedimientos de gestión de riesgos, control y buena gobernanza” [*International Professional Practices Framework IIA Research Foundation*].

La auditoría interna es evidentemente un instrumento para mejorar el control interno global en la entidad. Es obvio que ello coadyuva a proporcionar información de mayor calidad y, de ese modo, a facilitar la rendición de cuentas y la transparencia necesarias a efectos de la presentación de informes externos.

Hablando por experiencia, cuando llega el momento de ofrecer asesoramiento, las funciones de auditoría interna y externa pueden de hecho ser víctimas de su propio éxito. Si no se gestiona debidamente la objetividad, el asesoramiento y la orientación en “tiempo real” pueden en la práctica hacer que la auditoría sea parte del proceso de control de calidad. Ese es uno de los riesgos que se plantean en las auditorías simultáneas o previas, en las que los auditores pueden convertirse en la práctica en agentes ordenadores. La carga se aleja entonces de la auditoría y se desplaza hacia el control.

Esto puede ocurrir en muchas situaciones diferentes; por ejemplo, cuando en una función intervienen muchos consultores y se dispone de poca capacidad propia. Puede pedirse a los auditores (ya sean internos o externos) que orienten a los funcionarios en su gestión de los consultores. Otro ejemplo es cuando se pide a los auditores que formulen observaciones sobre las medidas propuestas para subsanar deficiencias del control interno que se hayan podido determinar mediante una auditoría. También sé por experiencia que se puede pedir a los auditores que desempeñen la función de observadores en algunos proyectos, lo que a su vez puede dar lugar inevitablemente a que se ponga en peligro la independencia del auditor si no se gestiona debidamente.

La externalización de la función de auditoría interna puede aumentar con facilidad el riesgo de un conflicto de intereses y mermar la objetividad del asesoramiento ofrecido por la auditoría interna. La necesidad de separar la función de consultoría de la función de auditoría ha sido tema de debate estos últimos tiempos. La distinción entre el asesoramiento y la orientación, por una parte, y la consultoría propiamente dicha, por la otra, es muy importante. Esto lleva de nuevo a la naturaleza de las recomendaciones de auditoría y a la destreza con que se elaboren. Además, la utilidad de la externalización puede mermar el valor de la auditoría interna para la memoria institucional de las entidades. En síntesis, significa que valiosas percepciones y conocimientos se guardan fuera de la organización.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio Naciones Unidas/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Limites entre función auditora y asesora de las EFS
y control interno y concurrente

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

COREA

RESUMEN

En Corea, la auditoría pública se realiza de dos formas: la auditoría externa efectuada por la Junta de Auditoría e Inspección (BAI, o la EFS de Corea) y la auditoría interna que llevan a cabo las dependencias de auditoría interna (DAI). Esta división de funciones resulta necesaria porque es prácticamente imposible que la BAI pueda auditar a todas las entidades públicas. Dadas las circunstancias, se crean DAI para que desempeñen las siguientes funciones: 1) reducir los posibles ángulos muertos de cobertura de la auditoría; y 2) prevenir la ineficiencia y el despilfarro en las operaciones gubernamentales poniendo freno a la corrupción y promoviendo una fiscalización interna eficaz.

No obstante, siempre ha existido la preocupación de que la auditoría interna no solía ser todo lo eficaz y sistemática que sería conveniente. Como reacción ante el problema, en julio de 2010 se promulgó la *Ley de Auditoría Interna del Sector Público* (denominada en lo sucesivo “la Ley”) como fundamento jurídico para resolverlo. La Ley tiene como finalidad incrementar la eficacia del sistema de auditoría pública de Corea, en especial al ayudar a que las DAI funcionen debidamente.

- Pilares principales de la Ley de Auditoría Interna del Sector Público

En la Ley se define el fundamento de la creación y el funcionamiento de las DAI del sector público (a saber, las DAI deben: 1) ser independientes; b) mejorar su capacidad de auditoría interna; y c) contar con un conjunto de normas sobre procedimientos transparentes de auditoría). En la Ley se estipulan también los requisitos de un sistema de auditoría pública eficaz (es decir, la mejora de la auditoría pública en su conjunto y la prestación de asistencia por la BAI a las DAI). El objetivo principal de la Ley es contribuir a mejorar la idoneidad y la equidad de la auditoría interna y la rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las DAI.

- Logros y retos

En una encuesta de concienciación sobre auditoría interna efectuada entre auditores internos y sus entidades auditadas en noviembre de 2012, el 59% de los encuestados respondieron que la independencia y la profesionalidad de los auditores internos habían mejorado mucho desde que la Ley entró en vigor. Es interesante señalar que las entidades auditadas expresaron mayor satisfacción que los auditores.

La Ley impone la unificación de los procedimientos de auditoría interna. En la actualidad, por ejemplo, es obligatorio pedir a las entidades auditadas sus opiniones sobre las conclusiones de la auditoría. Asimismo, la BAI, en su calidad de Entidad

Fiscalizadora Superior, ofrece oportunidades de formación y de apoyo a las DAI. Por ejemplo, la BAI ha elaborado un *Manual de Auditoría Interna* para las DAI. Todas estas mejoras de la infraestructura de auditoría de las DAI parecen haber contribuido considerablemente a las respuestas positivas en la encuesta de concienciación.

Ahora bien, aún quedan muchas esferas que hay que mejorar. Por ejemplo, en raras ocasiones se han nombrado jefes de las DAI que procedan del sector privado, y aún no se ha resuelto el sistema de incentivos preferenciales en relación con los auditores internos. Deben redoblarse los esfuerzos para que los resultados de las auditorías se hagan públicos.

- La función de la BAI en el desarrollo de la auditoría pública en Corea

Como las DAI de Corea no han funcionado debidamente, la BAI, en su condición de Entidad Fiscalizadora Superior del país, asume actualmente las funciones de coordinadora general de las políticas de auditoría interna. Cabe afirmar que ello obedece al mal funcionamiento de las DAI anteriormente. La BAI seguirá desempeñando un papel rector en la promoción del desarrollo del sistema de auditoría pública en Corea en calidad de entidad supervisora, cooperadora, promotora y coordinadora.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio Naciones Unidas/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

Topic | Thème | Thema | Tema | الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC:

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

La puntualidad de la función auditora y asesora
como factor de la eficacia de las EFS

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

NUEVA ZELANDIA

presented by | présenté par | vorgetragen von | presentado por

SAMOA

22º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI Viena, 5 a 7 de marzo de 2013

Punto 12 del programa

Actualidad de la función auditora y asesora como factor de la eficacia de las EFS

Lyn Provost
Contralora y Auditora General
Nueva Zelandia

1 Introducción

- 1.1 En Nueva Zelanda, el Auditor General (Auditora General) es un oficial del Parlamento y, por lo tanto, es constitucionalmente independiente del Gobierno. Apoya al Parlamento en su escrutinio del Poder Ejecutivo, auditando para ello a todas las entidades gubernamentales. El Auditor General audita también a todas las entidades de la administración local.
- 1.2 En la Ley de Auditoría Pública de 2001 se establecen el papel, las funciones y el mandato de la Auditora General y su función como auditora de todas las entidades públicas de Nueva Zelanda. La Auditora General nombra auditores de su personal y de empresas de contadores colegiados para que realicen auditorías en su nombre.
- 1.3 En Nueva Zelanda existen unas 4000 entidades públicas, que tienen todas las formas y tamaños, desde los enormes departamentos del Gobierno (como el Departamento de Hacienda e Ingresos Fiscales), o empresas de la Corona (como Air New Zealand Limited), hasta las muy pequeñas (como una escuela rural pequeña).
- 1.4 En Nueva Zelanda, las entidades públicas tienen la obligación de informar públicamente todos los años sobre sus actividades. En el caso de muchas entidades públicas, el plazo de presentación de informes se estipula en la legislación. En otros casos, figura en sus documentos constitutivos (por ejemplo, las escrituras fiduciarias).
- 1.5 La información auditada se considera más fidedigna que la que no lo es y, por ello, todos los informes financieros para fines generales que presentan las entidades públicas en Nueva Zelanda tienen que ser auditados por la Auditora General. Denominamos esas auditorías “auditorías anuales”, no auditorías financieras, ya que su ámbito es más amplio que el de la auditoría de información financiera.
- 1.6 El plazo del proceso de auditoría anual de muchas entidades públicas está estipulado en la legislación y oscila entre 3 y 5 meses a partir de la fecha de cierre de las cuentas de la entidad. En los demás casos, cuando la legislación no especifica el plazo, la Auditora General ha establecido un plazo por defecto de cinco meses después de la fecha de cierre de las cuentas para la finalización de la auditoría anual. Así pues, un plazo de cinco meses después de la fecha de cierre de las cuentas es el plazo máximo para finalizar la auditoría anual de cada una de las entidades públicas de Nueva Zelanda.

2 Requisitos de presentación de informes de las entidades públicas en Nueva Zelanda

- 2.1 La publicación de informes financieros para fines generales por entidades públicas, en los que se comparan los resultados reales con los previstos o presupuestados, es uno de los principales mecanismos de rendición de cuentas del sistema de gestión del sector público de Nueva Zelanda.
- 2.2 Los informes financieros para fines generales de muchas entidades del sector público abarcan información tanto financiera como sobre los resultados operativos. En conjunto, se prevé que esa información financiera y sobre los resultados operativos refleje un relato válido de los resultados, la posición y la capacidad futura de la entidad para seguir prestando servicios.
- 2.3 Con unas pocas excepciones, los informes financieros para fines generales que presentan cada año las entidades públicas tienen que cumplir, porque así lo dispone la legislación, las prácticas contables generalmente aceptadas. En Nueva Zelanda, esas prácticas exigen que todas las entidades, salvo las muy pequeñas, apliquen la contabilidad de devengo.

- 2.4 En los últimos 20 años, la calidad y actualidad de los informes externos ha aumentado constantemente.
- 2.5 Actualmente, esos informes externos son ya la norma cuando las entidades públicas informan anualmente sobre sus actividades y esos informes se someten a auditoría.
- 2.6 Muchas entidades públicas complementan sus informes externos anuales con informes internos más frecuentes (a menudo mensuales) a su consejo de administración y/o comité directivo. Para esta presentación de informes internos con periodicidad más frecuente se utilizan las mismas disciplinas de contabilidad de devengo que en los estados financieros anuales. Los informes internos de gestión no se someten a auditoría. No obstante, dichos informes los preparan a menudo las mismas personas, utilizando los mismos sistemas y procesos que los aplicados para producir el informe anual de cada entidad.
- 2.7 Esa presentación de informes periódicos en el sector público de Nueva Zelanda ha contribuido mucho a asegurar un nivel generalmente elevado de presentación de informes por entidades públicas a su debido tiempo, que se puede comparar muy favorablemente con la actuación del sector privado en el país.
- 2.8 A modo de ejemplo, el Tesoro publica estados financieros refundidos desde el principio del ejercicio económico referentes al Gobierno de Nueva Zelanda con carácter mensual de septiembre a mayo. En esos estados financieros se incorpora la información financiera de todas las entidades que forman la Entidad de Presentación de Informes del Gobierno. Al hacerlo, el Tesoro puede recurrir a información de gestión preparada por las entidades públicas a los efectos de la presentación de informes externos por parte del Gobierno en su conjunto.
- 2.9 Los plazos de presentación de informes externos de las entidades públicas, que en muchos casos están estipulados en la legislación, son los siguientes:

Tipo de entidad pública	Fecha de finalización de los estados financieros auditados/información sobre rendimiento no financiero		
	3 meses después de la fecha de cierre de cuentas	4 meses después de la fecha de cierre de cuentas	5 meses después de la fecha de cierre de cuentas
Departamentos del Gobierno	√		
Empresas estatales (comerciales)	√		
Institutos de Investigación de la Corona (científicos)	√		
Organizaciones controladas por ayuntamientos (Gobierno local)	√		
Empresas de energía	√		
Empresas portuarias	√		

Tipo de entidad pública	Fecha de finalización de los estados financieros auditados/información sobre rendimiento no financiero		
	3 meses después de la fecha de cierre de cuentas	4 meses después de la fecha de cierre de cuentas	5 meses después de la fecha de cierre de cuentas
Autoridades locales		✓	
Entidades de la Corona		✓	
Juntas Sanitarias de Distrito		✓	
Instituciones de educación terciaria		✓	
Escuelas			✓
Otros tipos de entidad pública			✓

2.10 Aunque no todas las entidades públicas cumplen estos plazos cada año, los siguientes resultados agregados demuestran un alto nivel constante de puntualidad en la presentación de informes en el sector público de Nueva Zelanda:

	<u>2011/12</u>	<u>2010/11</u>	<u>2009/10</u>	<u>2008/09</u>
% total de entidades públicas que informan de conformidad con los plazos señalados en el párrafo 2.9	88%	87%	88%	82%

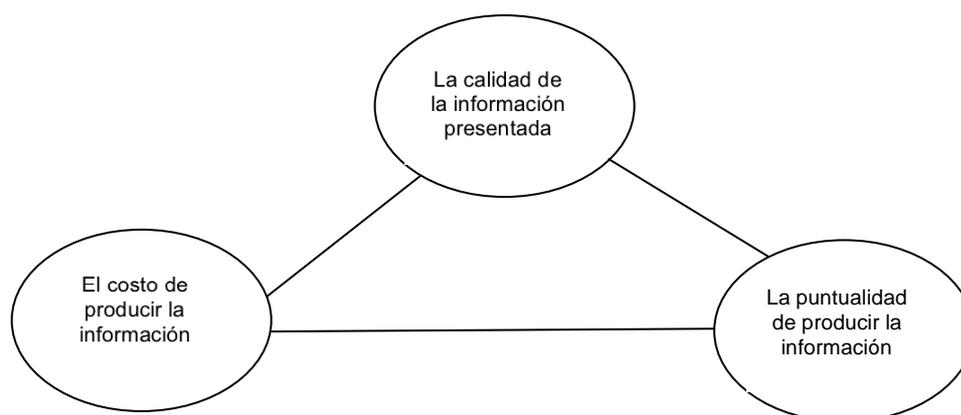
3 Factores que afectan a la puntualidad de la presentación de informes por las entidades públicas en Nueva Zelanda

3.1 Son varios los factores que han contribuido a la puntualidad de la presentación de informes por las entidades públicas en Nueva Zelanda:

- Los plazos de presentación de informes de muchas entidades públicas se estipulan en la legislación.
- El Marco de Contabilidad establecido por la legislación limita las posibilidades de injerencia política en la presentación de informes externos por las entidades públicas.
- Las entidades públicas de gran tamaño están sujetas al escrutinio del Parlamento, lo que aumenta el valor percibido de la información presentada y refuerza la rendición de cuentas dimanante de los informes externos sobre el rendimiento de una entidad.
- El proceso de escrutinio parlamentario, estipulado en Órdenes Permanentes, exige que el examen financiero de órganos públicos se finalice dentro de los nueve meses siguientes al cierre del ejercicio. Este proceso exige los estados financieros para comenzar el proceso de examen.

- La obligación de rendir cuentas del rendimiento notificado por cada entidad pública incumbe al Comité Directivo o, si este no existe, al Ejecutivo Jefe.
- El incumplimiento de los plazos de presentación de informes por las entidades públicas se suele considerar un asunto importante de auditoría y, por lo tanto, normalmente es notificado públicamente por la entidad o el auditor.
- Las entidades públicas cuentan por lo general con sistemas y procesos adecuados para generar información fidedigna sobre su rendimiento y posición, tanto financieros como no financieros.
- Los informes internos periódicos sobre la gestión de las entidades públicas en los que se han aplicado disciplinas contables de devengo han supuesto que la presentación de informes externos anuales sea ya algo relativamente normal.
- En general, las relaciones entre las entidades públicas y su auditor nombrado por la Auditora General son buenas, lo que contribuye a que se presenten los informes a su debido tiempo.
- Los contadores especializados pueden moverse de forma relativamente fluida entre entidades del sector público y el privado, lo que supone que el sector público tiene acceso a la debida capacidad para producir información basada en criterios contables de devengo.

3.2 La presentación de informes externos comporta un compromiso entre:



- Es importante lograr el debido equilibrio entre estos tres aspectos, pues de lo contrario no se prestará un buen servicio a la rendición de cuentas.

3.3 En Nueva Zelanda, gracias a la beneficiosa competencia entre estos tres aspectos, la presentación de informes externos se suele lograr en los plazos previamente fijados, a un costo razonable y con la calidad que es de esperar (es decir, contabilidad de devengo de conformidad con las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas).

4 La importancia de la puntualidad del proceso de auditoría

4.1 Un rasgo importante de muchos de los plazos de presentación de informes estipulados en la legislación es que se especifican plazos tanto para que la entidad prepare la información que se ha de auditar (y ponerla a disposición del auditor) como para el auditor finalice la auditoría anual.

4.2 Esa dualidad de los plazos de presentación de informes resulta útil desde el punto de vista de la auditoría porque de esa forma es más difícil que una entidad eche la culpa de los retrasos al auditor.

4.3 Entre las principales medidas que la EFS ha adoptado para estar en condiciones de poder auditar a unas 4000 entidades públicas cada año figuran las siguientes:

- Lograr el debido equilibrio entre las auditorías anuales que se finalizan en la EFS por funcionarios de la casa y las que llevan a cabo auditores de empresas especializadas en contabilidad (actualmente, la distribución arroja un 50% de auditorías realizadas en la casa y un 50% en el exterior).
- Invertir lo suficiente en herramientas de auditoría y en perfeccionamiento y apoyo profesional a los auditores de forma que estén adecuadamente dotados para realizar auditorías en el entorno del sector público.
- Influir en la naturaleza de las obligaciones de presentación de informes que tienen que cumplir las entidades públicas, ofreciendo asesoramiento al Parlamento y a los organismos del Gobierno sobre proyectos de ley y contribuyendo al establecimiento de normas sobre presentación de informes financieros.
- Cultivar la colaboración con las entidades públicas para lograr que puedan cumplir sus obligaciones de rendición de cuentas. De hecho, ello exige a los auditores que consideren que los estados financieros para fines generales auditados son un producto conjunto de la entidad pública y el auditor.
- Reconocer la importancia que reviste mantener la independencia y la calidad de la auditoría a fin de proteger la reputación del proceso de auditoría y la función de Auditora General. De esa forma, la credibilidad que adquieren las entidades públicas mediante el proceso de auditoría es muy valorada.
- Realizar periódicamente encuestas independientes de las principales partes interesadas (por ejemplo, el Parlamento) y las entidades públicas para verificar la calidad de los servicios prestados por la EFS.

4.4 Aunque sigue habiendo problemas para prestar sistemáticamente y a su debido tiempo unos servicios de auditoría anual que tengan la debida calidad, en la EFS de Nueva Zelanda nuestros objetivos son:

- Una planificación de la auditoría que responda adecuadamente a los riesgos detectados y esté concebida para presentar auditorías del sector público eficaces y eficientes;
- Auditores que conozcan las entidades públicas que auditan para que, en la medida de lo posible, estén en condiciones de adelantarse a los problemas que puedan surgir y ocuparse de ellos a su debido tiempo;
- Buenas relaciones entre el equipo auditor y los altos directivos y miembros del órgano rector de la entidad pública;
- Equipos de auditoría dotados de todos los recursos y aptitudes necesarios y programados para llevar a cabo cada auditoría en el momento óptimo a fin de cumplir los plazos de presentación de informes estipulados; y
- Continuidad en los equipos de auditoría de un año a otro (lo que no siempre es fácil).

5 Observaciones sobre los efectos de la puntualidad en la eficacia de las EFS

- 5.1 Teniendo en cuenta la experiencia de Nueva Zelanda, he aquí algunas observaciones que pueden implicar ciertas consecuencias para otras EFS.
- 5.2 Una piedra angular de la rendición de cuentas en el sector público es la presentación de informes fidedignos y a su debido tiempo por las entidades públicas sobre sus actividades, inclusión hecha de:
- La cantidad de dinero público gastado;
 - Los servicios prestados con ese dinero; y
 - Los resultados conseguidos.
- 5.3 Si la presentación de informes de auditoría pública no se hace puntualmente, disminuye la pertinencia de la información presentada y resulta difícil lograr la rendición de cuentas debida.
- 5.4 Las EFS pueden desempeñar un papel fundamental para ayudar a garantizar la presentación puntual de informes por las entidades públicas. Con ello, las EFS pueden potenciar su pertinencia y contribuir a garantizar que los ciudadanos puedan pedir las debidas cuentas a las entidades públicas.
- 5.5 Las EFS tienen que asegurarse de que cuenten con la capacidad y los medios para realizar auditorías de entidades públicas a su debido tiempo. Para ello es necesario que cada EFS disponga de suficientes recursos y se cree capacidad donde sea necesaria.

6 Observaciones finales

- 6.1 La función que desempeñan las EFS al auditar a las entidades del sector público es sumamente importante. Un resultado fundamental del proceso de auditoría es que todos aquellos que deseen pedir cuentas a las entidades del sector público puedan basarse en la información publicada por esas entidades sobre su rendimiento.
- 6.2 El efecto de esta información pública se merma si las entidades públicas no presentan información a su debido tiempo o si el proceso de auditoría no se efectúa a su debido tiempo.
- 6.3 Las EFS tienen que esforzarse por desempeñar la parte que les corresponde en el proceso de rendición de cuentas para que los ciudadanos se beneficien plenamente de sus actividades.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة

المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Actualidad de la función auditora y
asesora como factor de la eficiencia de las EFS

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

FEDERACIÓN RUSA

Tesis del informe de S.V. Stepashin:

“La puntualidad de la auditoría. El análisis y la elaboración de recomendaciones como factores de la eficacia de las EFS”

Viena, 5 a 7 de marzo de 2013

Estimados y estimadas colegas:

En primer lugar, deseo sumarme a los anteriores oradores y expresar mi gratitud a nuestros hospitalarios anfitriones por la ya tradicionalmente buena organización de este acto.

Cuando hablamos de la eficacia de la labor de las entidades fiscalizadoras superiores, es importante recordar que esa labor no consiste únicamente en detectar distintas infracciones. La fiscalización **no es un fin en sí misma, sino más bien un medio de mejorar la eficiencia del sistema de administración estatal en su totalidad**, la utilización de los recursos nacionales administrados por el gobierno y el desarrollo social y económico de nuestros países en general.

No solo la calidad de la auditoría, sino también su puntualidad revisten gran importancia para abordar esas cuestiones. Cuanto antes pongamos de manifiesto estas o aquellas infracciones, tanto más pronto podrán adoptarse medidas para mejorar la situación y tanto más fácilmente se podrá restablecer el vector óptimo de desarrollo con menores pérdidas.

Nosotros, la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia, llegamos a este entendimiento de ese aspecto de nuestras actividades hace mucho y le prestamos gran atención. Agradezco a los organizadores del Simposio Naciones Unidas/INTOSAI que me hayan dado la oportunidad de poder hablarles sobre nuestra experiencia en esta esfera.

En cualquier sistema complejo son inevitables los errores de distintas clases y las desviaciones del rumbo previsto. Ni siquiera la planificación y el pronóstico más perfectos pueden tener en cuenta todas las circunstancias y fenómenos que pueden ocurrir en el futuro. Esto es especialmente cierto en relación con la economía, esfera en la que, entre otras cosas, existe un complejo sistema de intereses personales y de grupo, que en ocasiones chocan directamente con las metas y objetivos nacionales.

La acumulación de desviaciones emergentes puede llevar a todo el sistema en la dirección equivocada e incluso causar una crisis sistémica. La fiscalización debidamente organizada debería detectar a tiempo, y lo antes posible, las desviaciones del rumbo previsto y sus razones, analizarlas y formular recomendaciones sobre los ajustes que es necesario hacer.

La fiscalización pone de manifiesto la eficacia o ineficacia de vínculos, decisiones, esferas de actividad y de la utilización de los recursos. Además, cabe señalar que es importante no solo para detectar, sino también para poner fin a las situaciones de

ineficiencia. Es igualmente importante identificar y apoyar a los elementos útiles del sistema, y a esa meta también se llega en el curso de las actividades de fiscalización.

La fiscalización a su debido tiempo es una condición necesaria para alcanzar las metas establecidas y llegar al fondo de cuestiones estratégicas, una de las cuales, según se ha determinado en la mayoría de los países, es la mejora de la eficiencia del gasto público y el uso de los recursos nacionales. El factor tiempo reviste particular importancia **en las condiciones actuales de inestabilidad del desarrollo económico mundial**, en que las consecuencias de un retraso en detectar y solucionar problemas aumentan con cada hora, e incluso cada día, que pasa. Así pues, es importante subrayar que la organización de las actividades de las entidades fiscalizadoras superiores exige una planificación cronológica precisa de las actividades, así como de la coordinación entre unas y otras y con los procesos que se desarrollan en el ámbito objeto de fiscalización.

La puntualidad de la fiscalización viene determinada, en primer lugar, por el grado en que las recomendaciones sobre las conclusiones de esa fiscalización puedan influir en el proceso objeto de control: reducir los riesgos, prevenir la pérdida de bienes o el uso ineficiente de dinero, indemnizar los daños causados, etc. Por supuesto, la puntualidad no es ni mucho menos la única condición para una fiscalización eficaz, pero sí es importante. Si no se tiene en cuenta el factor tiempo, la fiscalización se queda fuera del sistema de administración pública. La función de retroinformación y el interés de los destinatarios de los resultados de auditoría desaparecen. Pero lo más importante es que la posibilidad (y a veces hasta la viabilidad) de aplicar las recomendaciones se reduce si se formulan con retraso.

Como ya saben, la fiscalización preliminar y de seguimiento son las formas prioritarias de auditoría en la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia.

La fiscalización preliminar eficaz es parte integrante de un sistema de gestión de recursos público fiable; su ventaja es la posibilidad de **prevenir posibles infracciones antes de que ocurran**. Las entidades fiscalizadoras superiores realizan la fiscalización preliminar de conformidad con la legislación, las condiciones y los requisitos de auditar a instituciones vigentes en cada país concreto.

La legislación rusa prevé **la fiscalización preliminar como una de las funciones más importantes de la Cámara de Cuentas**. La otorgamos gran importancia en nuestro trabajo práctico, no solo en el sistema de auditoría integrada de la elaboración y ejecución del presupuesto federal, sino también en la auditoría de distintos programas federales y regionales.

La fiscalización preliminar se efectúa mediante la elaboración de dictámenes sobre los proyectos de presupuesto pertinentes, las previsiones de fondos extrapresupuestarios, los proyectos de programas indicativos federales y regionales y otros actos normativos jurídicos de la legislación presupuestaria de la Federación de Rusia, así como de las entidades constitutivas de la Federación de Rusia. La finalidad de la fiscalización preliminar de los proyectos de presupuesto federal y programas gubernamentales es determinar la validez y fiabilidad de las cifras utilizadas para prepararlos.

De conformidad con la legislación rusa, la fiscalización preliminar es un elemento importante del proceso presupuestario, en el que la Cámara de Cuentas es uno de los principales participantes. Ya en la primera fase de examen por el Parlamento de la elaboración del proyecto de presupuesto, la Cámara de Cuentas prepara un dictamen profesional sobre los parámetros más importantes de ese documento y presenta sus recomendaciones. Esta tarea permite presentar al Parlamento información actualizada, que es tenida en cuenta cuando forma su opinión sobre el proyecto de presupuesto.

Es la puntualidad de esa fiscalización la que determina su eficiencia. En las primerísimas fases del proceso presupuestario se identifican y analizan los problemas, reales o posibles, relacionados con el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno. Gracias a ello, aumenta considerablemente la fluidez del diálogo entre la Asamblea Federal y el Gobierno durante el debate y aprobación del proyecto de presupuesto y se mejora la calidad del documento final.

Algunos de los objetivos de la fiscalización preliminar de la elaboración del proyecto de presupuesto son los siguientes:

- determinar la validez, viabilidad y fiabilidad de las cifras que figuran en el proyecto de ley sobre el presupuesto federal;
- evaluar la eficacia del proyecto de presupuesto federal para el ejercicio económico y el período de planificación siguientes como instrumento de política socioeconómica del Gobierno y su compatibilidad con los documentos programáticos y los requisitos de la planificación de mediano plazo orientada a los resultados;
- evaluar la calidad de las predicciones de los ingresos del presupuesto federal, el gasto presupuestario, la política de inversión y deuda, así como la eficiencia de las relaciones interpresupuestarias.

Así pues, al preparar su dictamen sobre el proyecto de ley federal sobre el presupuesto de 2013 y el período de planificación de 2014 y 2015, la Cámara de Cuentas prestó

especial atención a **la posible existencia de riesgos sistémicos** vinculados a la continua elevada dependencia de la economía rusa de la situación imperante en los mercados mundiales de productos básicos y de capital, que guarda relación, en particular, con los riesgos de una reducción de los precios mundiales del petróleo por debajo del nivel proyectado, y con los problemas que supone lograr el crecimiento previsto de las inversiones en activos fijos y mantener la demanda de consumo sin acelerar la inflación. En el dictamen de la Cámara de Cuentas también se mencionaron los problemas de las relaciones interpresupuestarias, que suponen una carga importante para los presupuestos regionales y locales a causa de la devolución de préstamos presupuestarios concedidos con anterioridad, lo que podría complicar el desarrollo social y económico y la modernización de la economía de esas regiones.

Varias conclusiones y recomendaciones de la Cámara de Cuentas quedaron reflejadas en enmiendas al presupuesto federal de 2013-2015, así como en enmiendas al presupuesto federal de 2012, incluidas las enmiendas a los parámetros macroeconómicos que suscitaban atención durante la auditoría. Por lo que se refiere a los problemas financieros regionales, las recomendaciones de la Cámara de Cuentas fueron tomadas en consideración, y **se otorgó al Gobierno el derecho de proceder a la reestructuración del endeudamiento de las regiones derivado de préstamos presupuestarios.**

La puntualidad de la fiscalización es importante no solo desde la perspectiva de elaborar dictámenes en la fase de preparación de este o aquel proyecto, sino también desde la posición de la correcta ejecución de proyectos y programas que ya han sido aprobados. Dicho de otro modo, **el principio de puntualidad no se limita a la aplicación de la fiscalización preliminar.** La fiscalización real, eficaz y puntual, es decir, mientras se desarrollan las actividades del objeto que se fiscaliza, no parece ser menos importante.

De hecho, esos dos tipos de fiscalización, que se diferencian por el momento en que se realizan, persiguen los mismos objetivos, pero por distintos métodos. Mientras que la fiscalización preliminar cumple una función más proactiva y preventiva, y permite reducir el riesgo de infracciones futuras, la fiscalización real (o de seguimiento) tiene por objetivo lograr la detección y subsanación de errores a su debido tiempo, concretar las causas de las desviaciones y contribuir a su eliminación. Naturalmente, solo las conclusiones de la fiscalización que se hayan obtenido a su debido tiempo y las recomendaciones a las que sirven de base podrán utilizarse de manera eficaz.

Al mismo tiempo, no es cierto que sea absolutamente imposible aplicar los resultados de auditoría que no se hayan obtenido a su debido tiempo, por ejemplo, tras haber vencido un determinado plazo después de la finalización de un proyecto concreto. De hecho, esa fiscalización no afectaría a la cuantía de los recursos gastados, a algunos

parámetros de la calidad del proyecto ejecutado ni a la eficacia del gasto presupuestario en el proceso de su ejecución. No obstante, los resultados de esa auditoría, aunque se hubiera realizado violando la regla de la puntualidad, podrían servir en determinados casos para sancionar a los culpables de las infracciones y recuperar los daños y perjuicios, es decir, que en parte puede cumplir su función correctiva o restaurativa.

No obstante, a medida que pasa el tiempo, las posibilidades de utilizar las conclusiones de auditoría con fines positivos se van perdiendo, lo que también está relacionado con el plazo de prescripción de la actuación, el plazo de acusación por la vía penal, la imposición de sanciones administrativas y disciplinarias, la enajenación material de distintos bienes y activos y otros factores. En este caso, las conclusiones de la auditoría solo tienen un papel informativo. No constituyen la base para elaborar recomendaciones útiles o adoptar medidas prácticas. Puede afirmarse que los gastos dedicados a esa fiscalización son insuficientemente eficaces.

La vigente norma ISSAI 400 de la INTOSAI “Normas para la Elaboración de los Informes en la Fiscalización Pública” consagra principios generales, que constituirán la base de todos los dictámenes de auditoría. Uno de ellos es la puntualidad de la auditoría. El principio de puntualidad de la auditoría indica que “[l]as opiniones y los informes [de auditoría] deben presentarse lo más pronto posible para ser así de mayor utilidad a los destinatarios, en especial a aquellos que tengan que adoptar alguna medida”.

Ese mismo enfoque se ha adoptado en las normas de auditoría rusas. El procedimiento para realizar actividades de fiscalización y análisis pericial y adoptar decisiones basadas en sus conclusiones está consagrado en el Reglamento de la Cámara de Cuentas de la Federación de Rusia y la Norma SFK 101 “Normas generales de realización de actividades de fiscalización”, que expone detalladamente las disposiciones principales del reglamento. Ambos instrumentos indican que las recomendaciones:

- tengan por objetivo eliminar las causas de infracciones y deficiencias y, de haberse producido perjuicios para el presupuesto federal, los fondos estatales extrapresupuestarios y los bienes federales, indemnizarlos;
- estén orientadas a alentar a las entidades auditadas a que adopten medidas concretas para eliminar las infracciones y deficiencias descubiertas, quedando la aplicación de esas medidas sujeta a verificación y evaluación de su eficacia;
- sean específicas, concisas y sencillas en la forma y en el fondo.

Es muy evidente que la eficacia de las actividades de las entidades fiscalizadoras superiores depende directamente del grado de solución de los problemas y de la elaboración de recomendaciones bien definidas y precisas basadas en las conclusiones de la auditoría. La aplicación de las recomendaciones basadas en las conclusiones de la auditoría contribuye no solo a la supresión de las infracciones detectadas, sino también a la mejora de las actividades de las entidades auditadas, lo que no es menos importante.

A modo de ejemplo, desearía mencionar el caso de **la auditoría de la construcción de un nuevo estadio de fútbol en San Petersburgo**. Durante la ejecución de ese proyecto, la ideología iba evolucionando. Debido al hecho de que la FIFA había decidido que el Campeonato Mundial de 2018 se celebrara en Rusia, las dimensiones del estadio futuro tenían que aumentarse para que pudiera acoger el partido de la semifinal del Mundial. Luego, los directivos del equipo de fútbol Zenit, que jugará en ese estadio, presentaron varias propuestas nuevas, por las que el estadio se podrá utilizar para celebrar conciertos y actos de esparcimiento. En consecuencia, la estimación de costos de construcción aumentó en varios factores y superó 1.000 millones de dólares, con lo que pasa a ser el estadio más costoso de Europa, por detrás de Wembley, en Londres. Entretanto, el presupuesto de San Petersburgo financiaba íntegramente el proyecto.

En respuesta a una solicitud de la administración de la ciudad, la Cámara de Cuentas realizó un análisis minucioso de la razonabilidad de las estimaciones de costos propuestas por el contratista y formuló las propuestas, que permitirán reducir el costo de construcción en una tercera parte. En primer lugar, se concretó una serie de factores que habían permitido al contratista inflar considerablemente el costo de construcción. En segundo lugar, propusimos que la administración de la ciudad recurriera más ampliamente a los mecanismos de colaboración entre el sector público y el privado y atrajera a estructuras comerciales, incluidos los patrocinadores del Zenit FC, para que financiaran innovaciones técnicas bastante costosas, como un “campo de fútbol desplegable enrollable”.

En tales situaciones, es sumamente importante no solo poner fin prontamente a las infracciones que den lugar a gastos presupuestarios ineficientes, sino también proponer soluciones que puedan prevenir la repetición en el futuro en otros objetos. Por ejemplo, después de la auditoría de otro estadio de fútbol en Kazán, donde se va a celebrar la Universiada estival este año, la Cámara de Cuentas constató que el proyecto era óptimo por lo que se refiere a la relación precio-calidad. Por ello, **recomendamos que se utilizara como proyecto modelo** para la construcción de otros estadios en el marco de los preparativos del Campeonato del Mundo de 2018. De esa forma se limitarán considerablemente las lagunas que podrían aprovechar los contratistas sin escrúpulos para aumentar sin justificación la estimación presupuestada.

Lamentablemente, también hay ejemplos de lo contrario, es decir, cuando no se tienen en cuenta debidamente las conclusiones y recomendaciones de la auditoría. En 2009, se produjo una tragedia terrible en la **central hidroeléctrica de Sayano-Shushenskaya**: murieron 75 personas como consecuencia del accidente. Además, se trastornó la producción de una de las principales instalaciones de la industria generadora de electricidad de Rusia y se causaron enormes daños materiales.

Entretanto, la Cámara de Cuentas ya había advertido de los posibles problemas dos años antes del accidente de 2009. Nuestros auditores observaron que muchas centrales eléctricas pertenecientes a OAO RusGidro “explotan equipo obsoleto y desgastado que ha llegado al final del ciclo de vida económica normal de 25-30 años, que está desgastado casi un 50%”, mientras que “el grado de desgaste de ciertos tipos de equipo de ingeniería hidráulica – turbinas hidráulicas y generadores de instalaciones de energía hidráulica – **superaban el 60% o habían alcanzado su nivel crítico**”. Resulta que se sacaron las conclusiones correctas y oportunas basadas en los resultados de la auditoría. Sin embargo, en la práctica, no se adoptaron a tiempo las medidas necesarias para aplicarlas.

Eso, naturalmente, sitúa la cuestión de la responsabilidad de los culpables en un nivel totalmente diferente. Aunque es imposible resucitar a los muertos y no es fácil indemnizar los enormes daños, una experiencia negativa no deja de ser una experiencia. Actualmente, la Asamblea Federal está preparando **una nueva versión de la Ley de la Cámara de Cuentas**. En diciembre fue aprobada en primera lectura. Una de las tareas que estamos tratando de cumplir es la de garantizar que se preste más atención, en particular por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, a la adopción de medidas basadas en las constataciones y conclusiones de nuestras actividades de fiscalización.

De conformidad con las mejores prácticas a nivel mundial, la nueva versión de la Ley otorga a la Cámara de Cuentas el derecho de realizar **la auditoría de desempeño**, que entraña no solo la corrección de las infracciones y deficiencias descubiertas, sino también la formulación de recomendaciones para evitarlas en el futuro. Cuando se haya probado esta Ley, nos proponemos hacer más estricto el control de la aplicación de nuestras recomendaciones, lo que contribuirá a mejorar la puntualidad de la adopción de decisiones basada en los resultados de nuestras auditorías.

También esperamos que la aprobación de la nueva versión de la Ley de la Cámara de Cuentas mejore su papel en el suministro de información objetiva y puntual para los inversores internacionales y los representantes de la élite mundial de los negocios como fuente de información complementaria independiente y fidedigna para adoptar decisiones importantes.

Las entidades fiscalizadoras superiores garantizan que se atiende una demanda pública muy importante de información objetiva sobre las actividades de las autoridades gubernamentales en la administración de los recursos nacionales. Contribuyen a mejorar la eficiencia de todo el sistema de gobierno, especialmente en la esfera económica. En las presentes condiciones de inestabilidad financiera mundial, la cuestión del control del gasto presupuestario ha adquirido **una condición social particularmente alta**. Su importancia y valor trascienden con mucho de la comunidad profesional de los auditores.

La práctica arraigada de las EFS de muchos países del mundo confirma la importancia de la auditoría externa eficaz. Su eficacia viene determinada en considerable medida por la puntualidad y calidad de las recomendaciones basadas en los resultados de la auditoría. Se puede llegar a la conclusión sin temor a equivocarse de que la mejora de los métodos para la preparación de dictámenes y recomendaciones de auditoría encierra considerables posibilidades para mejorar la eficiencia de las actividades de las EFS.

Gracias por su atención.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio Naciones Unidas/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والانتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 a 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
5 – 7 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Thema | Thema | Tema | الموضوع

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC:

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Prácticas de la participación de los ciudadanos
en la función auditora y asesora de las EFS

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

DINAMARCA

Resumen:**Participación de los ciudadanos y aplicación del asesoramiento en la auditoría**

Por Henrik Berg Rasmussen, Director de Rigsrevisionen (Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca)

Desde una perspectiva histórica, se ha considerado que las entidades fiscalizadoras superiores han sido instituciones más bien cerradas al interés del público. Para poder demostrar más transparencia, hay que superar el desafío de adaptarse a una actitud más abierta hacia la sociedad. En primer lugar, se plantea el desafío de adoptar buenas prácticas en las instituciones del sector público y, en segundo lugar, es evidente que las entidades fiscalizadoras superiores, al igual que las demás instituciones que se financian con fondos públicos, tienen que demostrar que aportan ventajas a los ciudadanos y a la sociedad en general.

En el contexto danés de la auditoría del sector público, es importante tener en cuenta que contamos con instituciones bastante sólidas que se ocupan de las quejas de los ciudadanos y con leyes que permiten al público escrutar las instituciones públicas.

Por la cultura y la tradición de Dinamarca, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel muy importante en la sociedad y, en su mayoría, tienen buenas relaciones arraigadas con el sector público.

Otro aspecto que permite que el público esté al tanto de lo que ocurre en el sector público es la creciente transparencia de los informes anuales, en los que se reflejan los resultados y la eficacia de las actividades del sector público.

Una de las dificultades a que nos enfrentamos al tratar de incluir en nuestras auditorías los aspectos que afectan a los ciudadanos es la de comprender los diferentes papeles que desempeña un ciudadano. No obstante, deseamos sinceramente contar con aportaciones externas a nuestras actividades de planificación de auditorías. Además de la contribución que nos ofrece el Comité de Cuentas Públicas, que puede solicitar a Rigsrevisionen que realice determinadas auditorías, cooperamos de muy distintas formas con las organizaciones de la sociedad civil.

Por experiencia propia, nos consta que la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil brinda muchas ventajas. Básicamente, no solo contribuyen a que comprendamos mejor determinados temas en general, sino que a menudo hacen aportaciones considerables al diseño de auditorías concretas. Al elegir los objetos de auditorías, nos proponemos seleccionar temas que sean importantes para los

ciudadanos. Cuando finalizamos nuestras auditorías, nos fijamos el objetivo de publicar los resultados de esas auditorías de forma que resulten legibles y comprensibles para los ciudadanos.

No obstante, tenemos algunas dificultades al tratar de centrarnos más en los ciudadanos en nuestras auditorías. Algunas de esas dificultades guardan relación con la forma en que instamos a las instituciones del sector público a que adopten un enfoque más abierto a la sociedad y los ciudadanos y otras se refieren a las opciones metodológicas que elegimos para poder realizar auditorías del desempeño que incluyan aspectos relacionados con los ciudadanos. Por último, también nos resulta difícil establecer un mayor contacto entre los ciudadanos y nuestra propia entidad. La inclusión de los ciudadanos en nuestra labor cotidiana tiene sus límites, pero, en general, hemos ido adoptando progresivamente un enfoque más abierto de la sociedad y demostrado nuestro valor para la sociedad por medio de la transparencia, entre otras cosas.



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^o Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22^o Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Prácticas de la participación de los ciudadanos
en la función auditora y asesora de las EFS

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

CHILE

PONENCIA SIMPOSIO ONU/INTOSAI: Prácticas de participación ciudadana en la función auditora y asesora de las EFS. Una mirada desde la región latinoamericana.

Ramiro Mendoza Zúñiga. Contralor General de la República de Chile y Secretario Ejecutivo de OLACEFS. Viena, 5-7 de marzo de 2013

I. Conceptos previos fundamentales: cohesión social y gobernanza

Referirse al rol que juegan los ciudadanos en el ejercicio de las funciones de las EFS requiere exponer algunas nociones un poco más comprensivas como, por ejemplo las que pretenden responder a la pregunta fundamental de la reflexión social: ¿cómo es que permanecen unidas las sociedades, especialmente en contextos de desintegración de los mecanismos integrativos tradicionales? Para usar el término acuñado en los últimos años, ¿cómo se produce la *cohesión social*? En segundo término, la cuestión de la sociedad civil refiere también a la noción de *gobernanza* o buen gobierno.

La ponencia presentará datos sobre cohesión social y algunos hallazgos de la encuesta ECosociAL 2007 realizada por un conjunto de instituciones académicas de la región¹. Y en cuanto a las materias relativas a gobernanza se recurre a las ideas en boga en el seno de los organismos internacionales, junto a la literatura que en cada caso se cita.

Se formulan algunas afirmaciones para sustentar el carácter específico que tienen la cohesión social y la gobernanza en América Latina atendidos la naturaleza de la sociedad civil en la región y una cierta extendida desconfianza en las instituciones.

En la región los mecanismos de cohesión social no se centran principalmente en el Estado, como es el caso europeo, ni en el dinamismo de una economía que facilita el ascenso social en medio de una sociedad civil tradicionalmente autónoma, como es el caso angloamericano, siendo estos dos los modelos predominantes en este plano. Asimismo, el tipo de sociedad civil y de sus actores, con una fuerte base comunitaria y una relación muchas veces contradictoria con el Estado, configuran un estilo de gobernanza donde las redes juegan un rol crecientemente mayor.

Además, no se debe olvidar que la normalidad democrática no siempre fue la regla en la región, sino más bien lo contrario. Sin embargo, en las últimas dos décadas se aprecia a una consolidación del sistema democrático que, a su vez, ha relevado aristas institucionales antes no necesariamente del todo valoradas, en particular las exigencias planteadas respecto del buen gobierno.

Valores como la transparencia y la rendición de cuentas han ido ensanchando la injerencia de los ciudadanos en la esfera pública y, más precisamente, en las instituciones públicas y sus decisiones.

En este marco se han ido configurando estilos de relación entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil con las EFS también característicos de América

¹ Las Universidades Católicas de Chile, de Perú y de Buenos Aires y consultoras de Brasil (Sensus), Colombia (Centro Nacional de Consultoría), Guatemala (Borge y Asociados) y de México (IPSOS-BIMSA).

Latina. Para su descripción se recurrirá a un estudio realizado entre los años 2010 y 2011 que identificó buenas prácticas en este ámbito, estudiadas en torno a tres ejes: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.

II. Control y ciudadanos en América Latina

En los países de América Latina se han venido desarrollado experiencias innovadoras y altamente interesantes de involucramiento de los ciudadanos en el ejercicio de la función auditora. A nuestro juicio, está en proceso de constituirse una alianza de mucha potencialidad entre el control institucional ejercido por las EFS y el control social practicado por los ciudadanos y sus organizaciones.

1. Prácticas de Transparencia de las EFS

En el contexto de consolidación democrática en el continente, los esfuerzos por la modernización del Estado han ido acompañados de una creciente apertura de las agencias públicas a la ciudadanía. Las políticas de transparencia ha sido un componente de esa tendencia.

Las EFS son una piedra angular en el sistema de rendición de cuentas gubernamental, y su tarea de control público debe realizarse de cara a la ciudadanía. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las EFS son más bien concebidas como órganos técnicos dentro del sistema institucional de control externo y cuyos productos sólo son relevantes para otras agencias, también técnicas. Son pocos los países en los que la EFS es considerada como un actor que produce información valiosa sobre el gobierno y cuya acción beneficia directamente a los ciudadanos, ayudando a reducir la brecha informativa que es habitual entre los agentes (el gobierno y los funcionarios públicos) y el principal (los ciudadanos).

La ponencia expondrá experiencias de alto interés de acuerdo a la siguiente clasificación:

1. Existencia de un marco normativo sobre acceso a la información pública que alcance a la EFS
2. Implementación de una política activa de comunicación
3. Difusión de los informes de auditoría
4. Transparencia en la ejecución de los recursos de la entidad fiscalizadora
5. Transparencia en los procesos licitatorios y contrataciones que lleve adelante la entidad

6. Publicidad de la nómina de personal de la EFS con referencia al cargo y la remuneración percibida
 7. Publicidad de las declaraciones juradas de bienes y relaciones profesionales previas de los funcionarios de la EFS.
2. Prácticas de Rendición de Cuentas

La noción de rendición de cuentas dice relación con la obligación del gobierno de explicar sus actuaciones a la ciudadanía, lo cual forma parte del sistema control gubernamental. A su vez, los propios órganos superiores de control tienen también el deber de rendir cuentas de su propia actividad.

Más aún, la autoridad y legitimidad de las EFS en su misión de asegurar la rendición de cuentas sobre la gestión pública y la administración de los recursos del Estado depende en buena medida de la calidad de su propio proceso de rendición de cuentas. Por tanto, la adopción de buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas por parte de los órganos de fiscalización fortalece su imagen pública frente a la ciudadanía, y contribuye a legitimar su labor de control.

En este marco de ideas, algunas experiencias de rendición cuentas se expondrán de acuerdo con los siguientes criterios:

- A) Rendición de cuentas sobre la gestión de la EFS
1. Elaboración de informes periódicos de gestión de la EFS, con indicadores cuantitativos y cualitativos de desempeño
 2. Instancias de presentación y discusión de los informes de gestión ante órganos del poder público y la ciudadanía
 3. Otros mecanismos de rendición de cuentas en torno a la gestión
 - 3.a Revisión de pares
 - 3.b Autoevaluación
 - 3.c Certificaciones de calidad de gestión
- B) Integridad y calidad del personal que integra la EFS
1. Adopción de normas de ética institucional
 2. Realización de concursos de oposición y antecedentes para la selección de personal y ascensos en la entidad

Prácticas de Participación Ciudadana

La participación ciudadana en las EFS supone la existencia de mecanismos de cooperación y de articulación que faciliten el ejercicio de un control activo por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Actualmente, existe entre las EFS de América Latina un consenso en torno a las potencialidades de vincular a la ciudadanía al ejercicio del control para facilitar y consolidar la calidad de los procesos de auditoría. Una muestra de ello es la creación de la Comisión de Participación Ciudadana (CPC) en el marco de la OLACEFS.

Las instancias de participación de la sociedad civil, pueden clasificarse en tres niveles de acuerdo al grado de desarrollo: en un nivel inicial, mecanismos para la atención de denuncias como expresión primaria de la participación ciudadana; en un nivel intermedio, se han desarrollado sistemas confiables de información, formación y capacitación, que permiten una fluida comunicación de las EFS con la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil; y en un tercer nivel más avanzado, existen mecanismos que permiten una participación activa y regulada en los procesos auditores, lo cual supone la consolidación de alianzas entre las EFS y las OSC que colaboran en la tarea de control.

Las experiencias recogidas pueden ordenarse del siguiente modo:

1. Participación en la programación de auditorías: planificación participativa y denuncias ciudadanas
2. Participación en el ejercicio del control: auditorías articuladas y veedurías ciudadanas
3. Participación en la designación de contralores y auditores, como es el caso de Ecuador, Guatemala y Colombia
4. Participación en el seguimiento: incorporación de la ciudadanía al monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones de las auditorías
5. Difusión de información relacionada a mecanismos de participación y control ciudadano



UN Public Administration Programme
Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



The potential of engaging citizens by SAIs to increase public accountability in sustainable development

Ella Yi Armstrong
Chief, Development Management Branch (DMB)
Division for Public Administration and Development Management
Department of Economic and Social Affairs
United Nations



Introduction



- The future we want
- Public accountability in the future we want
- SAIs and public accountability
- Citizen engagement: the rhetoric
- Citizen engagement: the practice
- Can practices inform rhetoric?
 - UNPACS interim findings on citizen engagement
 - INTOSAI citizen engagement preliminary survey results
- Implications for the future ... we want



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

The future we want



- Rio + 20 renewed commitment by the international community to the 3 pillars of sustainable development:
 - Economic
 - Social
 - Environmental
- the need to accelerate progress on MDG's
- enablers that put people at center of sustainable development:
 - Democracy, good governance, rule of law
 - Effective, transparent and accountable institutions

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

3

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Public accountability in the future we want (1)



- The notion of government accountability developed through
 - moral education of leaders (e.g. China), and
 - formal procedures (e.g. England)(Fukuyama: *The Origins of Political Order*, 2011)
- *"I have been struck again and again by how important measurement is to improving the human condition."*
(Bill Gates' Annual Letter, 2013)
- How can SAIs better target their contribution to public accountability in a world of multi-stakeholders who define public policies and deliver services?

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Public accountability in the future we want (2)

- the Open Working Group on defining sustainable development goals (SDG's)
- a Working Group on defining a long-term strategy for financing for sustainable development
- Is there an opportunity to help conceptualize the accountability framework for the post-2015 development agenda?
- What advice should the audit community give for safeguarding streams of financing, from traditional and new sources, for sustainable development initiatives?
- How do citizens figure in public accountability in the future?



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



SAIs and public accountability

- Domestic and external resource mobilization essential to the post-2015 development agenda
- Quantitative aid and development effectiveness targets help quality of aid
- Greater mutual accountability, based on multi-stakeholder participation, needed between recipient and donor countries
- National accountability mechanisms at heart of successfully implemented development programmes
- SAIs can measure performance of public service delivery in key sectors and advise on institutional capacity-building measures and improving administrative performance
- SAIs can engage citizens in their own work for improving public accountability



Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Citizen Engagement: the Rhetoric

"In principle, a more engaged citizenry should be able to achieve a higher level of cooperation and make government more accountable."

(World Bank: *Localizing Development, Does Participation Work?* p. 1, 2013)

"... Convinced that strong partnerships between supreme audit institutions and citizens significantly advance economic and sustainable development, improved service delivery and the fight against corruption; ..."

(INTOSAI: *Conclusions and Recommendations*, 21st UN/INTOSAI Symposium, 2011)



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

7

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Citizen Engagement: the Practice

"In practice, little is known about how best to foster such engagement."

(World Bank: *Localizing Development, Does Participation Work?* p. 1, 2013)

"... Recognizing that supreme audit institutions need to safeguard their own reputations by only collaborating with those organizations representing citizens in legitimate, honest and inclusive ways and through channels that will secure the good standing of the supreme audit institution; ..."

(INTOSAI: *Conclusions and Recommendations*, 21st UN/INTOSAI Symposium, 2011)



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

8

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
 UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Can practices inform rhetoric?

From UN DESA DPADM:

- UNPACS (UN Public Administration Country Studies)
- Conceptualizing citizen engagement stages:
 - Information: precondition
 - Consultation: outreach actions
 - Decision-making: interactive processes
- Mapping readiness for citizen engagement:
 - Policy and regulatory framework
 - Organizational framework
 - Channels and modalities of engagement
 - Cases of effective practices



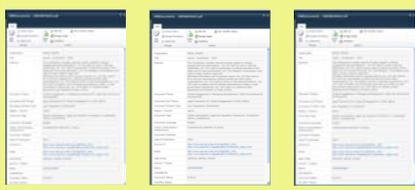
<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

9

DPADM



UNPACS Conceptual framework

	INFORM	CONSULT	DECISION-MAKING
Regulatory Framework	Constitution Freedom of Information Act Data Protection Act 	Economic and Social Council - Legislation 	Legislation on CE in Decision-Making process 
Organizational Framework	Information Commissioner Privacy Commissioner 	Economic and Social Council - Institution 	Relevant institutions 

UNPACS: Information Stage

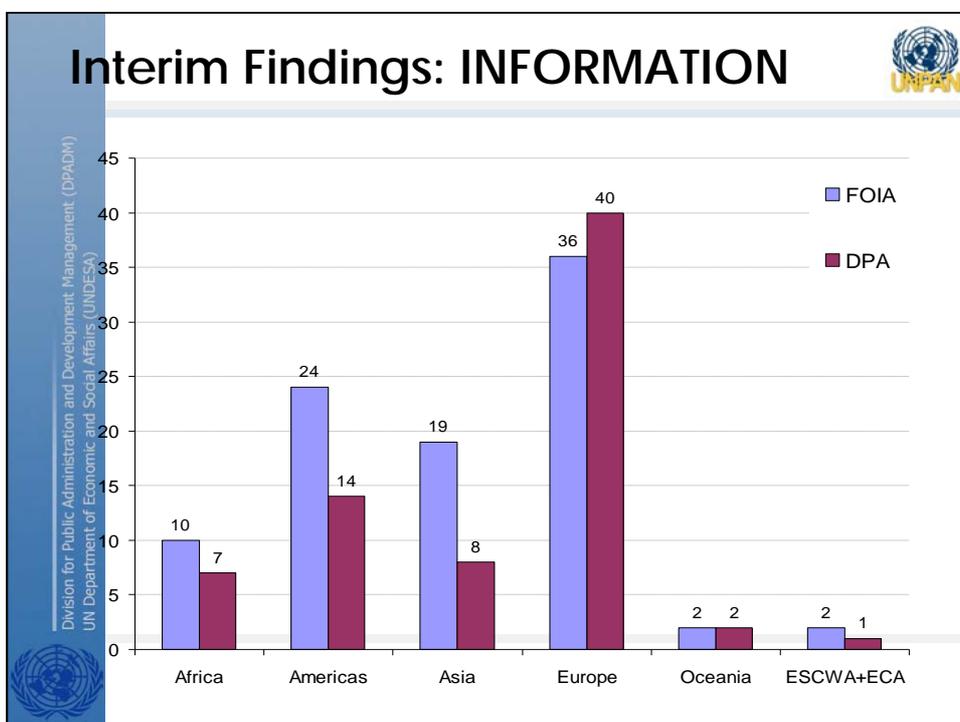
Constitutions, FOIAs, DPAs

as legal framework to access to public information

- Constitutional provisions for the **right to information** important
- Explicit laws providing for the **access to public information**
- **Restrictions to access** to public information
- **Protected and/or classified data** categories
- **Designated institutions** that ensure implementation e.g. office of information commissioners, data protection commissioners

UNEP Documents - UNPAN048795.pdf

Organization	DESA/DRADM
Title	Draft Freedom of Information Act - Law No. 12.527.18 - 2011
Abstract	The Freedom of Information Act regulates access to information under item XXXIX of Art. 5 a, in Part II of § 2 the art. 27 § 2 and in the art. 218 of the Federal Constitution, the Law amending the Bill of 11 December 1995, repeals Law No. 11111 of May 5, 2005, provisions of Law and the 1539 of January 6, 1995, and gives other measures. The procedures provided in this legislation are intended to ensure the fundamental right of access to information and must be evaluated in accordance with the basic principles of public administration and with the following guidelines: (a) observance of advertising as general principle and secrecy as the exception; (b) dissemination of information of public interest, regardless of requests; (c) the use of media enabled by information technology; (d) promote the development of a culture of transparency in public administration; (e) development of social control of public administration. Art. 11 states the obligation of public agencies or entities to grant access to public information.
Restrictions on access to information are stated in Art. 23, including those essential to security of society and state and those that threaten defense, international relations, occur financial risk or compromise intelligence activities. According to Art. 24, information held by public agencies may be considered secret or reserved and may be withheld up to 25 years.	
Procedures for providing public information: Means: "all legitimate" including internet; Timeframe: within 25 days; Language: in clear and easily understandable language; Fees: free, excluding costs of reproduction.	
Appeal mechanism: An applicant may appeal refusal to give access to information within 20 days (Art. 15). Superior authority must respond within five days. If denied by the Federal Executive Branch of government, appeal can be made to the Comptroller General of the Union within 5 days (Art. 16). Joint Committee on Re-evaluation of Information (Art. 15), and then the Minister of the State (Art. 17).	
Outreach to special social groups: Ensure accessibility of content for people with disabilities.	
Document Theme	Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Governance for Development.
Document Sub Theme	Freedom of Information Act
Document Content Type	Law/Regulation/Amendment

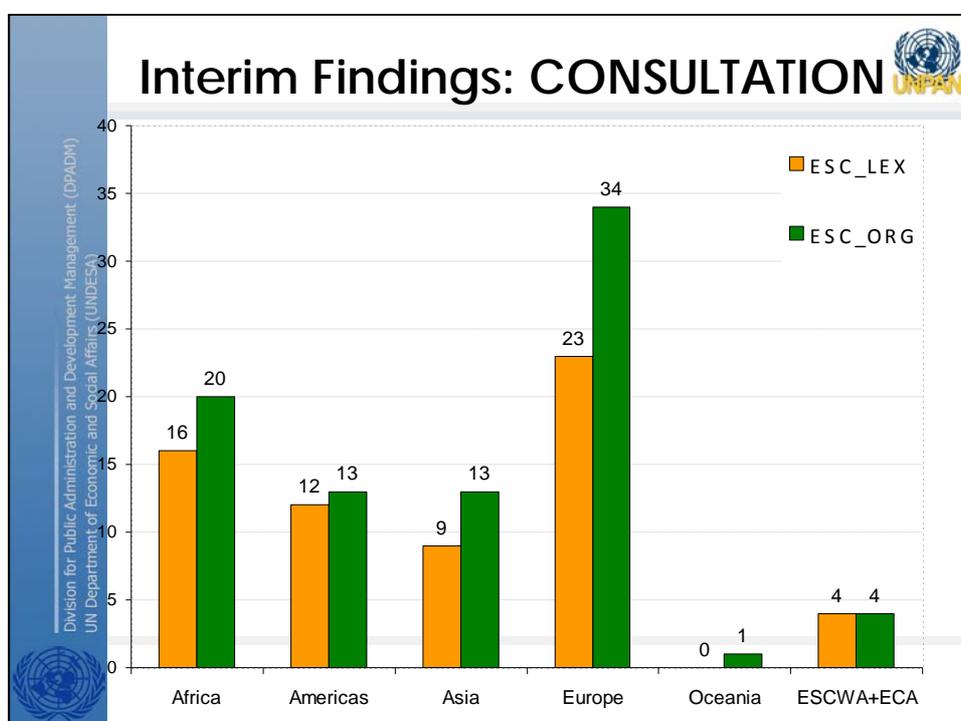


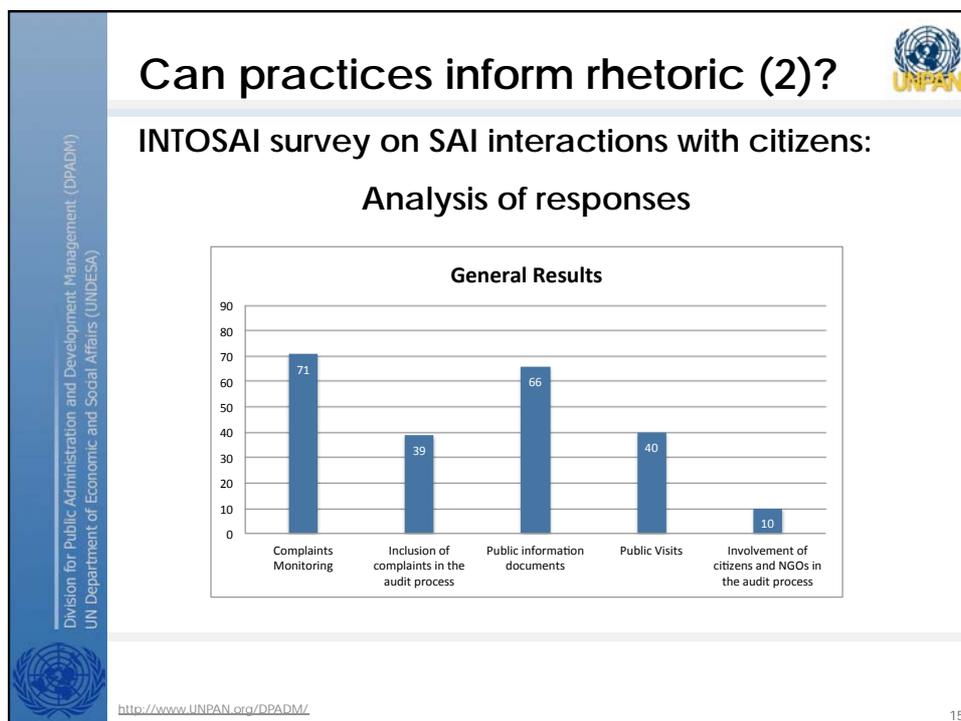
UNPACS: Consultation Stage

Economic and Social Councils or similar institutions as institutions for consultative processes:

- The purpose of establishment of the consultative institution (e.g. ESC)
- Provisions and arrangements for consultative processes
- Typology of ESC (e.g. forum for inter-sectoral/social dialogue, advisory body)

Organization	DPADM / UNDESA
Title	Ireland: National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010
Abstract	The National Economic Council was established in 1970, and in exercise of the powers conferred under Section 17(1)(a) of the National Economic and Social Development Act, 2006, the purpose of the act is the establishment of the National Economic and Social Development Office comprising National Economic and Social Council, National Economic and Social Forum and National Centre for Partnership and Performance. The National Economic and Social Council (Alteration of Composition) Order, 2010 was signed by BREAN COHEN, Teachta, on 14 December 2010 (SIA619-2010_NESC_alteration_of_Composition_Order.pdf). The National Economic and Social Council's (NESC) purpose is to advise the Taoiseach on strategic issues for Ireland's economic and social development. The NESC has a history of producing reports with strategic long-term analyses of key economic and social development issues affecting Ireland. Its early work focused on the economy, taxation, population and emigration, and agricultural policy. It has also produced reports over the years on employment, housing and education, social policy, Ireland in the EU, public services, and well-being. From 1988 to 2009, the NESC regularly produced strategy reports which were the basis for negotiating the social partnership agreements, as well as contributing to development of overall Government policy.
Document Theme	Citizen Engagement in Managing Development; Open Government Data and Services; Knowledge Management in Government; Public Government for Development
Document Sub Theme	Legal Framework for Citizen Engagement in Public Affairs
Document Content Type	Law/ Regulation/ Amendment
Region / Country	Ireland
Document Type	Legal and regulatory frameworks, Legislation, administration, public services development, Transparency, Citizen participation, Public Consultation
Document Language	English
Author (Individual(s) / Institution(s))	N/A





INTOSAI interim results

Management of complaints:

- 78% (71 respondents) have mechanisms to receive complaints from the public
- 43% (39 respondents) include received complaints in the audit process.

Provision of information

- 73% (66 respondents) provide regular written information to the public in addition to tabling audit reports

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



INTOSAI interim results

Open to the Public

- 44% (40 respondents) open their offices to the public

Citizen engagement in the audit process

- 11% (10 respondents) stated to have tools to involve citizens or NGOs in the audit process.

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

17

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)



Implications for the future ... we want

- Governments coordinating action for:
 - Eradicating poverty
 - Fostering equitable social development and inclusion
 - Changing unsustainable and promoting sustainable consumption patterns
 - Protecting and managing natural resource base
 - Promoting sustainable, inclusive and equitable economic growth

Should provide a framework for optimally engaging citizens.

- SAIs can also benefit from optimally engaging with citizens.

<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

18

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Implications for the future ... we want (2)



- Potential INTOSAI contributions:
 - Advice to the international community on safeguarding new sources and streams of financing for sustainable development initiatives
 - Defining auditing standards for citizen engagement
 - Providing ex-ante advice in addition to audits on the costs and benefits of citizen engagement
 - Identifying and improving effective engagement with citizens in the work of SAIs



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

19

Division for Public Administration and Development Management (DPADM)
UN Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)

Thank you for your attention.
Contact: armstronge@un.org



<http://www.UNPAN.org/DPADM/>

20



22nd UN/INTOSAI Symposium
22^e Symposium ONU/INTOSAI
22. VN/INTOSAI Symposium
22° Simposio NU/INTOSAI
الندوة 22 للأمم المتحدة والإنتوساي

5 – 7 March 2013, Vienna, Austria | 5 – 7 mars 2013, Vienne, Autriche
5. – 7. März 2013, Wien, Österreich | 5 al 7 de marzo de 2013, Viena, Austria
7 – 5 مارس / آذار 2013 ، فيينا ، النمسا

الموضوع | Tema | Thema | Thème | Topic

Audit and Counselling by SAIs:

Risks and Opportunities, as well as Possibilities for Engaging Citizens

Les fonctions de contrôle et de conseil des ISC :

Risques et opportunités, ainsi que possibilités de participation des citoyens

Prüfung und Beratung durch ORKB:

Risiken und Chancen sowie Möglichkeiten für die Beteiligung von BürgerInnen

Función Auditora y Asesora de las EFS:

Riesgos y Oportunidades así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos

الرقابة المالية والخدمات الاستشارية من خلال نشاطات الأجهزة العليا للرقابة
المالية والمحاسبة: المخاطر والفرص وإمكانيات مشاركة المواطنين

Buen Gobierno: Salvaguardar recursos públicos
en beneficio de los ciudadanos

BASIC PAPER | RAPPORT DE BASE | GRUNDLAGENPAPIER | PONENCIA BASE

prepared by | préparé par | verfasst von | elaborado por

COMITÉ DE EXPERTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA ONU (CEPA)

Buena gobernanza: La salvaguardia de la utilización de recursos públicos en beneficio del ciudadano. Margaret Saner CBE, Vicepresidenta del Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas

*Documento preparado para el 22º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI: **Función Auditora y Asesora de las EFS: Riesgos y Oportunidades, así como Posibilidades de la Participación de los Ciudadanos***

1. Introducción

1.1 En el presente documento se tratan aspectos de la buena gobernanza en la medida en que están vinculados con la relación entre los ciudadanos y las políticas y servicios públicos de sus países. El eje central gira en torno de las buenas prácticas en relación con la participación ciudadana, pero el documento también pone de relieve la necesidad de que se reconozca la necesidad de analizar la situación actual y de crear un marco fundamental que incluya una elaboración de políticas y una medición del desempeño eficaces para poder lograr una participación real. El documento ha sido escrito desde la perspectiva de una especialista, basada en la experiencia de trabajar con varias administraciones diferentes en distintos países y con organizaciones internacionales. Sirve de antecedente y de base de una ponencia que se presentará en el 22º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI.

1.2 Sobre la participación ciudadana se ha escrito mucho que no se repetirá en el presente texto. La finalidad de este documento es examinar la participación ciudadana desde la perspectiva de un auditor, título que tiene una interpretación amplia, dada la muy diversa naturaleza de sus competencias en distintos países de todo el mundo. La auditoría era por tradición una función *post hoc*, una verificación a posteriori; no obstante, en los últimos años ha habido ciertamente un cambio de orientación en las administraciones públicas para que incluya también la prevención de la ineficacia y la ineficiencia mediante el asesoramiento ofrecido ‘a priori’. Las preocupaciones que hubo en un principio de que la prestación de asesoramiento incidiera de alguna forma en la posterior auditoría se han resuelto por los evidentes beneficios que supone procurar de salvaguardar el gasto público, prevenir el despilfarro de recursos escasos y garantizar la buena gobernanza en la utilización de los recursos.

1.3 En los últimos veinte años más o menos, muchos países han llegado a adoptar una posición en la que existen mayores salvaguardias en relación con la debida prestación de servicios públicos; en muchas de esas intervenciones participan Servicios de Inspección en cuyos informes se señalan los buenos servicios, pero también se ponen de relieve ante el público las esferas en que existen deficiencias y la gravedad de estas. Durante ese período, también se ha llevado a cabo una campaña para mejorar la prestación, que para que sea eficaz debe entrañar la participación de los ciudadanos¹, y se ha entendido que, para que una política se considere eficaz, debe ejecutarse satisfactoriamente y sus resultados deben ser susceptibles de evaluación.

¹ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/> y http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/cabinetoffice/strategy/assets/publications/world_class_public_services.pdf

2. La auditoría en el contexto local

2.1 Sin embargo, un país es distinto de otro y el panorama dista de ser universal. Si bien es cierto que puede detectarse una tendencia hacia un gobierno más abierto y una utilización y protección eficaces de los recursos públicos, el ritmo de progreso no es el mismo y las prioridades y criterios son distintos. En el contexto de la auditoría, el concepto puede interpretarse en ocasiones muy estrictamente para que abarque únicamente una interpretación restringida de la auditoría financiera. Sigue basándose en el hecho de que los documentos coincidan con las partidas contables antes que en una investigación más amplia de si la situación es veraz o podría haber sido manipulada de alguna forma. No siempre existen mecanismos para examinar si una política o un servicio concreto ofrece una buena relación entre los costos y las prestaciones y, con más frecuencia, en el proceso de formular una política o planificar un servicio, el concepto de evaluar la posible optimización del uso de los recursos brilla por su ausencia, como también lo hace la participación de los más afectados por la decisión. Ello da lugar a que se comprometan gastos en función de una 'idea' y no de un proceso de adopción de decisiones minuciosamente estudiado.

2.2 Esta manera de proceder es contraria a los principios de gobierno abierto y deja al proceso de adopción de decisiones del sector público expuesto a la posibilidad de fraude, despilfarro sustancial de dinero público (en el Reino Unido se diría un 'elefante blanco') o de uso de fondos públicos por debajo de lo que sería óptimo, es decir, el público recibe algún beneficio pero mucho menos de lo que podría haber recibido si los procesos de formulación de políticas y planificación de servicios hubieran sido mejores. A menudo, una consulta bien hecha puede ahorrar dinero público al evitar litigios u obviar el diseño deficiente.²

2.3 La promoción de medidas preventivas no excluye la subsiguiente auditoría y, de hecho, la una debe dar forma sustancial a la otra en un proceso continuo de mejora y profundización de los conocimientos. La importancia y el valor de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido como órgano independiente al que han de rendir cuentas los funcionarios públicos por conducto del Parlamento son absolutamente esenciales como instrumento de control dentro del sistema, pero desde la perspectiva de los ciudadanos, estos solo pueden entender cómo se utilizan sus impuestos y si las decisiones se han adoptado acertadamente cuando los medios informativos publican los informes de la Oficina.

2.4 Trascendiendo las observaciones anteriores sobre la calidad, el valor y la eficacia de la formulación de políticas y la prestación de servicios en el ámbito público, hay un cambio mucho más fundamental en la actitud y el enfoque. Se ha producido un giro

² <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/07/Making-the-Case-for-Public-Engagement.pdf>

pronunciado de considerar que las políticas y los servicios públicos se ponen en marcha y se impulsan desde el centro y se ‘dan’ a los ciudadanos a un enfoque en que las políticas y los servicios públicos responden a las aportaciones, ideas y propuestas de los ciudadanos y, en ocasiones, los ciudadanos son incluso sus ejecutantes o ‘coautores’.

3. ¿En qué consiste la participación ciudadana?

3.1 En los debates sobre este tema se confunden a menudo varios aspectos de la evolución de la administración pública; la gente suele pensar en la participación de los ciudadanos como consumidores de servicios públicos en las decisiones sobre la naturaleza y la prestación de esos servicios, pero otro aspecto es la preocupación por elevar los niveles de participación en el gobierno democrático (con el que guarda relación el objetivo de ampliar el papel de la sociedad civil como elemento sustitutorio para lograr que se pueda exigir a los gobiernos que rindan más cuentas a sus pueblos); un tercer aspecto, que a menudo se pasa por alto, es la participación de los ciudadanos en asuntos de política pública y adopción de decisiones. Este último ámbito se ocupa de garantizar que los ciudadanos participen directamente en la adopción de decisiones sobre las opciones que les afectarán, es decir, no solo cuánto tienen que esperar para conseguir una cita con el médico, sino, por ejemplo, si el hospital más cercano debería tener un servicio de maternidad. La participación ciudadana suele suponer también un sentido de comunidad o de agrupaciones de personas, ya se basen en características como ‘las personas mayores’ o en un interés como ‘no a la tercera pista en el aeropuerto de Heathrow’. Así pues, la participación ciudadana abarca cuestiones de prestación de servicios, de gobierno abierto, de formulación de políticas y de la comunidad, y las cuestiones que entran en juego en cada uno de esos ámbitos pueden ir desde las relativamente sencillas a las extremadamente complejas.

3.2 La expresión ‘participación ciudadana’ puede utilizarse de forma algo tendenciosa para referirse a la comunicación unidireccional, es decir, la publicación de información básica en un periódico o la presentación visual de información en un mostrador o en la entrada de una oficina, lo que queda muy, muy lejos del verdadero significado de la expresión y de lo que indica, por ejemplo, la OCDE, que ha examinado exhaustivamente la práctica en sus países miembros, especialmente en relación con los servicios y las políticas³. Existe un abanico de formas de ‘participación’, que van desde el simple suministro de información, pasan por la consulta y la participación en la adopción de decisiones y culminan en la coautoría de soluciones. Si el ciudadano no tiene acceso a la información no puede formarse una opinión con conocimiento de causa, por lo que la disponibilidad de información reviste una importancia fundamental,

³ <http://www.oecd.org/gov/publicengagement.htm>

pero ‘hemos publicado’ no equivale a ‘hemos participado’⁴, por muy buena impresión que pueda causar el artículo periodístico o el folleto en su versión impresa.

4. La naturaleza evolutiva del servicio público

4.1 Las actitudes de los funcionarios públicos en todo el mundo son muy distintas a consecuencia de factores tan diversos como las cuestiones culturales, los buenos resultados de la economía y el desarrollo democrático. En muchas de las economías más adelantadas, se ha registrado un cambio radical de la relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos; estos tienen acceso a más información que nunca antes, hacen oír sus voces con un volumen cada vez más alto y cada vez exigen más, mientras que los funcionarios públicos se han esforzado por mejorar los servicios y participar más directamente. Pero hay culturas en que el funcionario público sigue siendo el ‘rey’, una élite de la que se espera que tenga mayores conocimientos que el resto de la población (y que efectivamente pueden estar altamente educados) pero que están apartados de las experiencias cotidianas de los ciudadanos (y posiblemente de las principales partes interesadas, como las empresas).

4.2 El papel del sector público es cada vez más fluido y complejo como reacción a las circunstancias de ámbito mundial, y la formulación de políticas o la prestación de servicios puede estar a cargo de empresas, del sector voluntario, de funcionarios públicos o de una combinación de ellos. En este contexto, seguir manteniendo el enfoque elitista comporta sus riesgos. Las estructuras rígidas y jerárquicas no van a tener la elasticidad necesaria y los funcionarios públicos que no están al día de la situación tomarán probablemente decisiones erróneas sobre el uso de los recursos públicos.

4.3 Plantearse por lo tanto que tal vez se puedan adoptar enfoques de participación ciudadana, cuando en realidad los funcionarios públicos piensan que los ciudadanos no tienen mucho que ofrecer, aparte de quejas y reclamaciones personales, siempre va a plantear problemas. En primer lugar, el funcionario público tiene que considerarse un servidor de los ciudadanos. Algunos países, inspirados tal vez por programas de reforma del sector público, han realizado una gran labor de cosmética en lo referente a publicar ‘cartas magnas’ de ciudadanía, que ya es algo, pero si se hace un examen a fondo, la verdadera interacción con los ciudadanos es escasa.

4.4 Por tanto, es indispensable que, al plantearse la participación ciudadana, se tenga pleno conocimiento del contexto y la finalidad: ¿se trata sencillamente de la frecuencia con que debe recogerse la basura (aunque este aspecto no haya resultado tan sencillo en el Reino Unido) o consiste en cuestiones más fundamentales como la naturaleza de la

⁴ <http://www.lsis.org.uk/Services/Publications/Documents/CitizenEngagement.pdf>

enseñanza secundaria, el programa de estudios y los exámenes en nuestros colegios? En los países en los que los partidos políticos exponen con claridad sus políticas antes de unas elecciones generales puede argumentarse que ese ‘manifiesto’ y la decisión del electorado sobre la forma en que vota constituyen el máximo ejemplo de participación ciudadana.

4.5 Incluso en esas circunstancias, las declaraciones generales que se expresen en un manifiesto obligarán a que se adopten otras decisiones y se elijan otras opciones como parte del proceso de ejecución, por ejemplo, ‘enseñanza primaria gratuita’ – ¿Ofrecida por el Estado o por medio de bonos para pagar enseñanza privada? ¿Cuál sería mejor? Otro problema es que, en muchos países democráticos, las políticas no se articulan con claridad cuando hay elecciones y, evidentemente, los problemas son más fundamentales y lo que elija el electorado puede basarse en factores totalmente diferentes en función de la lealtad a las personas o a los factores locales. El Parlamento del Reino Unido ha estado examinando hace poco la participación del público en la formulación de políticas en el Comité Parlamentario de Administración Pública⁵, lo que ha dado lugar a que se plantee entre algunos políticos el significado de la expresión ‘participación pública’⁶.

4.6 Los auditores deben familiarizarse también con los requisitos jurídicos que puedan existir en relación con la participación ciudadana, ya se identifique concretamente como tal o esté implícita en declaraciones más amplias, vinculadas a menudo con cuestiones de derechos humanos, como la ‘administración justa y razonable’ o la ‘no discriminación’⁷. Es imposible saber si se es justo si no se pregunta si la política o servicio que se propone afectarán negativamente a una parte de la ciudadanía o si no se comprenden su cultura o sus necesidades.

4.7 Otra dificultad reside en el hecho de que las personas, ya sean representantes electos, funcionarios públicos o patrocinadores influyentes, suelen tener su ‘solución preferida’ que se basa en sus propios postulados y experiencias y no en pruebas. Los auditores deberían por tanto recelar de las ‘consultas’ concebidas para ‘demostrar’ la opción preferida y, en la peor hipótesis, de las ‘consultas’ que son parte del disfraz de un conflicto de intereses. Es tan importante considerar lo que no está presente como examinar los datos presentados. Tal vez no sea realista o ni siquiera sensato poner toda la información a disposición de todos; la cuestión que se plantea a un auditor es si el proceso de adopción de decisiones ha sido todo lo abierto que hubiera podido o debido ser.

⁵ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-select-committee/inquiries/parliament-2010/public-engagement-in-policy-making/>

⁶ <http://www.involve.org.uk/politics-public-engagement-and-mob-rule/>

⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/complying-with-the-equality-duty>

4.8 Para que el auditor pueda evaluar si se está logrando efectivamente la participación de los ciudadanos será importante su evaluación del propio proceso de formulación de la política o de planificación del servicio. Existe abundante información sobre procesos eficaces de formulación de políticas - ¿se están cumpliendo esas normas? ¿Se ha informado plenamente a los responsables de adoptar decisiones de las posibles consecuencias de las diferentes opciones para alcanzar sus objetivos? ¿Han sido consultados debidamente todos los Ministerios afectados y se han manifestado y comprendido plenamente las opiniones de los ciudadanos? Puede que la decisión final no satisfaga a todo el mundo, pero sus efectos deben haber quedado claros antes. También debería existir cierto grado de proporcionalidad, es decir, la escala de la participación debe corresponderse con las repercusiones de la decisión que se vaya a adoptar.

5. Enfoques de la participación ciudadana

5.1 Los servicios públicos funcionan en un entorno cada vez más complejo y a veces hay que tomar decisiones difíciles, sobre todo en el clima económico actual. Esto no quiere decir que sea prudente tomar atajos en el proceso de formulación de políticas o planificación de servicios. No obstante, es sensato realizar una evaluación del probable costo, de los beneficios que se obtendrán y de los riesgos vinculados a distintas formas de participación. Como se ha mencionado antes, debe procederse con prudencia para cumplir cualquier requisito legal y, aparte de ese aspecto, debe hacerse hincapié en un nivel y un tipo de participación apropiados para garantizar que se tomen decisiones eficaces basadas en pruebas sólidas que, como consecuencia de la participación, se basarán no solo en opiniones sino en los conocimientos especializados locales y a menudo técnicos. La expresión ‘participación ciudadana’ en sentido amplio debe centrarse con razón en todos los ciudadanos, pero también debe abarcar a personas con conocimientos especializados, ya sea por grupos (por ejemplo, organizaciones representativas), por usuarios o por residentes.

5.2 Es muy posible que las opiniones expresadas por los distintos grupos sean contrapuestas; parte del proceso de formulación de políticas o planificación de servicios consiste en limar esas diferencias y proponer opciones a los responsables de adoptar las decisiones que ofrezcan una evaluación de los riesgos y las repercusiones de las posibles maneras de proceder. Este proceso de formulación tiene que basarse en pruebas y, en nuestro sistema, cumplir determinados requisitos sobre evaluaciones específicas, por ejemplo, las del impacto ambiental. Cuando una decisión no satisfaga a un grupo concreto, lo importante es poder demostrar la pertinencia e idoneidad de la consulta, la gama de opiniones recabadas, el razonamiento en que se basa la decisión y los factores de costo o de riesgo que han influido particularmente en la decisión.

5.3 Así pues, es probable que la calidad y la eficacia de la participación ciudadana guarden estrecha relación con la calidad y la eficacia de la formulación de políticas o la prestación del servicio. Es comprensible que las preferencias de política de un gobierno reflejen su programa político y su manifiesto, como ya se ha mencionado, pero, en el siguiente nivel de examen de las opciones, es muy posible que se realicen labores de consultoría por investigadores de mercados, mediante contribuciones de expertos y la investigación de experiencias anteriores, hasta llegar al momento en que se publique una nueva propuesta de política, por lo general en el sitio web del departamento (ministerio) del gobierno competente. Normalmente, se notifica la publicación a los órganos cuyo interés al respecto consta, pero los ciudadanos normales, si no siguen de cerca los sitios web, recurrirán a los medios informativos para que les informen de las políticas en proyecto o a algún otro grupo del que sean miembros, como una organización benéfica o un círculo de amigos, etc.

5.4 Siempre va a ser cuestión de criterio si la publicación es suficiente en las primeras fases y, por ejemplo, si resulta adecuada en el caso de que el grupo principalmente afectado sea con toda probabilidad el que no tenga acceso a Internet. En tales casos y, desde luego, cuando la propuesta de política empiece a aplicarse, se necesitarán enfoques más participativos. En la evaluación que haga el auditor acerca de si se han utilizado los métodos más adecuados, naturalmente tendrá que tener en cuenta cómo se comunica la gente en la sociedad a la que pertenece, ya que puede ser por la radio, por comunidades rurales, mediante teléfonos móviles o periódicos, y no por el acceso a Internet a través de computadores.

5.5 Es lógico que los ciudadanos suelen interesarse mucho en una cuestión que les afecta directamente, pero también pueden mostrar un interés más amplio en asuntos que afectan a la población en general, o a la economía y la sociedad. En ocasiones, las opiniones, además de basarse en la experiencia personal, se forman a través de terceros, como los amigos o los medios informativos y, en consecuencia, el nivel de comprensión puede ser más reducido. Por esa razón y para que haya una participación real, los ciudadanos deben tener acceso a información y recursos y, en situaciones concretas, pueden necesitar que se les ofrezca información de antecedentes que les ayude a evaluar con mayor conocimiento de causa lo que se propone. Cuando se trate de cuestiones que vayan a tener un impacto importante, como una nueva línea ferroviaria o una urbanización, se organizarán exposiciones de los planes y las opciones, seguidas de un plazo para que la población presente sus opiniones. Cuando exista una controversia evidente sobre la decisión que debe adoptarse, se podrá celebrar una encuesta pública.

5.6 En lo referente a las cuestiones de menor envergadura, pero que, no obstante, afectarán a algunas personas, deben celebrarse las debidas consultas; por ejemplo, cabría esperar que se diera amplia publicidad en la zona local a las propuestas

relacionadas con los servicios sanitarios de una localidad concreta, por ejemplo, en los consultorios de los médicos, los periódicos locales, etc., y que se llevara a cabo una encuesta y no una sola reunión, sino una serie de reuniones en locales a los que los residentes pudieran trasladarse con facilidad, además de publicar los resultados de la encuesta de manera que los residentes los vean. Los ayuntamientos pueden contar con un grupo consultivo de residentes, al que consultan anualmente sobre las prioridades del gasto local y, en ocasiones, cuando hay que tomar decisiones importantes. En líneas generales, las encuestas suministrarán datos cuantitativos valiosos, pero puede que sea necesario crear grupos focales y convocar reuniones para obtener datos cualitativos. Debe procurarse no sesgar los resultados al formular las preguntas de la encuesta de forma que se impida en la práctica que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, por ejemplo, si se pide que elijan entre dos opciones, ninguna de las cuales cuenta con su preferencia.

5.7 Los órganos representativos pueden ser útiles para los responsables de formular políticas o los planificadores de servicios, pero son elementos sustitutorios de los ciudadanos y cabe la posibilidad de que se hayan coaligado para apoyar una opinión concreta. Si forman parte del proceso de participación, hay que tratar de asegurarse que estén incluidos grupos de todos los colores y que ninguno de ellos tenga un mayor acceso a los responsables de adoptar decisiones que los demás. Por ejemplo, en el contexto de una nueva línea de ferrocarril puede existir toda una serie de grupos que claman para ser oídos, desde los que están determinados a proteger la flora y la fauna silvestres a los que quieren proteger o aumentar el valor de su vivienda o los que desean simplemente utilizar el ferrocarril.

5.8 Cuando la cuestión guarda relación con el bienestar de individuos o familias, se ha demostrado que es preciso dedicar un esfuerzo considerable para lograr entablar contacto con grupos con los que es difícil dialogar. Hay muchos ejemplos de casos en que las políticas concebidas para abordar cuestiones como la pobreza⁸, la sanidad, el abuso del alcohol, etc., han ayudado a la mayoría, pero no se llega a una minoría pequeña, pero importante, de personas que incluso pueden resultar afectadas negativamente de manera desproporcionada por una política nacional⁹. Las razones a las que obedecen esas situaciones pueden ser complejas, pero es muy posible que entre ellas destaque el hecho de que esos grupos de población viven ‘fuera del alcance del radar’ de la maquinaria estatal y es mucho más probable que pueda llegarse a ellos por conducto de mecanismos oficiosos, como las organizaciones benéficas.

5.9 Una vez que se ha tomado una decisión sobre ‘qué’ es lo que se va a hacer, el siguiente paso suele ser el ‘cómo’, y las opciones de ejecución de las políticas o

⁸ <https://www.education.gov.uk/aboutdfe/departmentalinformation/consultations/a00216896/measuring-child-poverty>

⁹ http://www.aic.gov.au/media_library/publications/proceedings/09/dunn.pdf

prestación de los servicios pueden ser sumamente complejas. También en este caso, la eficacia del resultado final puede verse influida considerablemente por la eficacia del proceso utilizado para la ejecución. Por este motivo es igualmente importante planificar minuciosamente la participación durante la fase de ejecución. En el Reino Unido, con el Gobierno anterior, existía una Dependencia del Primer Ministro para la Gestión de la Ejecución¹⁰ que, entre otras cosas, trabajaba con los Departamentos del Gobierno para velar por que existiera un plan de ejecución; uno de los factores que servían para evaluar esos planes era la eficacia de la participación ciudadana. Sencillamente, si la finalidad del gobierno es servir a la población, sus opiniones y expectativas tienen que formar parte de las decisiones que adopte el gobierno.

5.10 La disciplina de examinar en detalle esos planes de ejecución y la evaluación del grado y el nivel de involucración con los ciudadanos no solo pusieron de manifiesto a menudo las dificultades prácticas y los conflictos de política, sino que también condujeron a soluciones creativas que en un principio no eran aparentes. Por ejemplo, cuando una cuestión afecta a un grupo de población concreto, se ha podido pasar de una posición de consulta a la creación conjunta de servicios locales, concebidos y administrados por los ciudadanos afectados.

6. El papel esencial del auditor

6.1 Los ciudadanos pueden a menudo inclinarse por opciones equilibradas, pero para ello tienen que tener acceso a información y la capacidad de poder manifestar dudas y expresar sus opiniones. La participación ciudadana es un proceso bidireccional que exige la existencia previa de aspectos de buena gobernanza para que pueda calificarse de auténtica y válida. Para los auditores, será una cuestión de criterio decidir si verdaderamente se ha logrado o no la participación ciudadana y si la información obtenida en ese proceso se ha integrado de forma satisfactoria y provechosa en el proceso de adopción de decisiones.

6.2 Para resumir, de lo anterior se desprende que los auditores desempeñan una función esencial para establecer normas de participación ciudadana y velar por que se haya llevado a cabo con propiedad y eficacia. Los auditores están en una posición privilegiada porque pueden investigar si la información se ha transmitido con exactitud a los ciudadanos y si a estos se les ha brindado la debida oportunidad de hacer preguntas o de transmitir sus opiniones y propuestas a los funcionarios públicos y los responsables de adoptar decisiones. Los auditores pueden investigar a organizaciones gubernamentales, cuestiones transversales o temas concretos y, de hecho, deberían tener en cuenta sistemas de 'inteligencia' con los que se identifiquen pautas de buenas prácticas o, a la inversa, esferas mejorables en todo el gobierno.

¹⁰ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf>

6.3 Para lograr resultados positivos en esa tarea, los auditores tendrán que familiarizarse con los aspectos técnicos de los distintos tipos de participación (en varias de las referencias que presento figuran descripciones al respecto), pero tal vez lo más importante es la pregunta inicial de si existen pruebas de que las personas a las que va a afectar una decisión han intervenido en el proceso de la forma que un auditor esperaría. ¿Ha guardado proporción la participación con la importancia de la cuestión? ¿Han participado los grupos de población más indicados de la forma más eficaz? ¿Se les ofreció suficiente información para que pudieran expresar una opinión con conocimiento de causa? ¿Existen pruebas de que sus opiniones han influido en la decisión final? ¿Cómo se han resuelto las opiniones contrapuestas? ¿Se va a medir el impacto de la decisión y existen mecanismos para que esos resultados se transmitan a los ciudadanos de forma satisfactoria?

6.4 La adopción de decisiones en el sector público siempre ha sido compleja y ha entrañado cuestiones de apreciación. Incluso con las plantillas y las listas de verificación que respaldan la buena práctica, seguirán planteándose cuestiones de apreciación de la investigación científica y el análisis de los datos. La participación ciudadana enriquece el proceso de adopción de decisiones, no aporta la solución a la que hay que llegar mediante la aplicación práctica de todas las aptitudes y la pericia de que disponen el asesor y el responsable de adoptar decisiones. La participación auténtica puede fomentar la confianza en el sector público, pero también puede ocurrir lo contrario; la inexistencia de una auténtica participación probablemente aumentará el descontento y el distanciamiento frente al Estado. Una de las cosas que tal vez deseen plantearse los auditores es qué función tienen que desempeñar, no solo en la inspección, sino también para comunicar ejemplos de criterios de buenas prácticas en la participación ciudadana de forma que los ciudadanos y los funcionarios públicos sepan qué objetivos deben procurar alcanzar.

6.5 La participación ciudadana debería obrar un cambio fundamental en las actitudes y el comportamiento de los funcionarios públicos. Aunque solo sea un aspecto de la formulación de políticas y la planificación de servicios y existan otros factores que haya que considerar para llegar a la decisión definitiva, es tal vez precisamente el elemento que debería garantizar que se recuerde a los funcionarios públicos, sea cual fuere el servicio que prestan, que su función es la de servir al público y no al revés. A los auditores les corresponde una responsabilidad aún mayor, porque no solo son funcionarios públicos sino que el público les ha encomendado la autoridad para salvaguardar sus derechos y obligaciones en una sociedad libre.

Margaret Saner CBE

Enero de 2013

22nd UN/INTOSAI Symposium: 5-7 March 2013, Vienna, Austria
*Audit and Counselling by SAI's: Risks and Opportunities as well as Possibilities
for Engaging Citizens*

DESA's Closing Statement on 7 March

by Ms. Elia Armstrong
Chief, Development Management Branch, DESA/DPADM, United Nations

Dear Secretary-General, Mr. Josef Moser,
Distinguished Participants,

On behalf of Mr Wu, the Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs of the United Nations and the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), it was a great pleasure to co-organise the 22nd UN/INTOSAI Symposium. It was rewarding to see that our discussions have led to useful conclusions and recommendations. We at DESA look forward to follow-up activities.

I found the discussions on the evolving role of SAI's in fostering public accountability of particular interest. In addition, I was impressed by the seriousness with which the government auditing profession jealously guards the independence of SAI's in order to ensure technical credibility of their audit findings. With the addition of advisory activities, I believe that SAI's have much to offer in improving public governance, thus contributing to enabling sustainable development.

In his opening statement, Mr. Wu invited SAI's "to reaffirm their commitment to build stronger foundations for good governance for the post-2015 development agenda". During this Symposium, I observed that you took a big step in this direction. I was pleased to note the suggestion that the INTOSAI Working Group on Financial Modernization on Regulatory Reform of Financial Markets and Institutions monitor measures to mitigate the risks of waste and loss of public funds in order to give technical advice to the international community. INTOSAI's advice on safeguarding existing and new sources and streams of funds will be valuable to any long-term strategy for financing sustainable development initiatives.

We have made much progress since the UN and INTOSAI began discussing citizen engagement in the work of SAI's at the 21st Symposium, two years ago. I look forward to continuing our more-than-40 years of collaboration in international standard-setting and capacity-building in public auditing.

The UN and each member state count on your contributions to achieve greater efficiency, accountability, effectiveness, transparency and the effective receipt and use of public resources for the benefit of citizens.