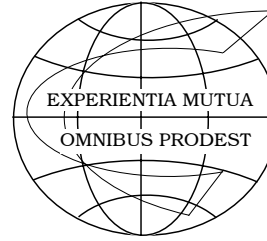




**NACIONES
UNIDAS**



INTOSAI

**SIMPOSIO
SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS
DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO**

Informe del 19° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental

Viena
28 a 30 de marzo de 2007

ST/ESA/PAD/SER.E/103



**NACIONES
UNIDAS**



INTOSAI

División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES)

**SIMPOSIO
SOBRE EL VALOR Y LOS BENEFICIOS
DE LA FISCALIZACIÓN PÚBLICA
EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO**

Informe del 19° Seminario Naciones Unidas/INTOSAI
sobre Auditoría Gubernamental
Viena
28 a 30 de marzo de 2007

ÍNDICE

I. RESUMEN OPERATIVO.....	1
II. APERTURA DEL SIMPOSIO – RESEÑA GENERAL	4
III. RESULTADOS DEL SIMPOSIO	6
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	16
V. EVALUACIÓN.....	20
APÉNDICES	21
I. Discursos y ponencias (disponibles únicamente en forma electrónica).....	21
II. Lista de participantes.....	23

I. RESUMEN OPERATIVO

El Simposio Naciones Unidas/INTOSAI sobre “El valor y los beneficios de la fiscalización pública en un contexto globalizado” se celebró en Viena (Austria) del 28 al 30 de marzo de 2007. Se trató del 19º acto interregional organizado por la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo (DAPGD) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas en colaboración con la INTOSAI (19º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI).

Asistieron al acto unas 100 personas, en su mayoría jefes de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de países industrializados y países en desarrollo. Los oradores representaron a la INTOSAI, las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las EFS de Austria, Bolivia, los Estados Unidos de América, Francia y Sudáfrica. Una funcionaria del National Audit Office del Reino Unido actuó de presidenta técnica. En la Sección II, “Apertura del Simposio”, se ofrece la correspondiente reseña.

Programa del Simposio

El Simposio abordó los siguientes temas:

1. La auditoría del impacto social;
2. Indicadores básicos para medir los insumos, los productos y el efecto de las EFS;
3. Recopilación del rendimiento y el efecto de la labor de las EFS;
4. El balance del éxito de la auditoría (relación costes/beneficios);
5. Constatación del valor añadido público que generan las EFS y sus efectos en la sociedad;
6. La independencia de las EFS y las relaciones entre la fiscalización interna y la externa.

Además, los jefes de las EFS de la Federación de Rusia y de Nueva Zelandia, así como un delegado del Canadá, compartieron su experiencia en la evaluación del rendimiento de las EFS en sus respectivos países. Un representante los círculos académicos explicó el concepto del balance del capital intelectual.

Tras las ponencias principales, los participantes en el Simposio intervinieron en un animado debate en el plenario, en el que también se procedió a intercambiar ideas y experiencias. Seguidamente, los participantes se reunieron en varios grupos de trabajo más pequeños para abordar más a fondo algunas de las cuestiones que se habían

planteado en el debate plenario y convenir en una lista de factores fundamentales para seguir desarrollando con buenos resultados la iniciativa del Simposio.

Cada uno de los grupos de trabajo informó de sus actuaciones al Simposio en el plenario.

En la Sección "III RESULTADOS DEL SIMPOSIO", figura un resumen de los resultados de la labor de los grupos de trabajo.

Se consideró que los siguientes temas revestían particular importancia:

1. Parámetros fundamentales para medir la labor de las EFS, por ejemplo, indicadores del rendimiento para medir los insumos, los productos y el efecto de las EFS;
2. La valoración de los activos "intangibles" de una organización por medio del balance del capital intelectual;
3. La satisfacción de los clientes y la determinación del efecto preventivo de la auditoría externa;
4. La elaboración de un modelo internacional para registrar y cuantificar el valor y los beneficios de la auditoría gubernamental externa;
5. La preparación de un marco de directrices para la evaluación y documentación uniformes del rendimiento de las EFS;
6. La creación de valor añadido mediante la puesta en común internacional de conocimientos.

En los "APÉNDICES" finales figuran listas completas de los discursos, ponencias técnicas e informes de los grupos de trabajo, que pueden consultarse electrónicamente, así como una lista de participantes en el Simposio.

En la Sección "III RESULTADOS DEL SIMPOSIO", se reúnen aportaciones de las ponencias y monografías técnicas presentadas, de los grupos del trabajo y las emanadas del examen y debate durante las sesiones plenarias del Simposio.

En la Sección "IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES", se exponen las conclusiones a las que llegaron los participantes en el Simposio inspirándose en las monografías y ponencias y en los debates de los grupos de trabajo.

Resultados básicos

- El Simposio CONVINO en que el valor de las EFS emana de la promoción de la buena gobernanza hoy en día y en el futuro
- El Simposio ACOGIÓ CON SATISFACCIÓN el carácter innovador de las iniciativas de distintas EFS para medir su rendimiento y su empeño en elaborar mejores indicadores del rendimiento para poder potenciar el nivel de sensibilización y reconocimiento de su labor de auditoría entre los parlamentarios y el público en general y proteger y elevar su reputación;
- El Simposio RECOMENDÓ que se divulguen los resultados del presente Simposio y que las EFS se sirvan de las ideas y experiencias examinadas para seguir perfeccionando sus criterios de medición del rendimiento y la correspondiente presentación de informes;
- El Simposio PROPUSO que la INTOSAI asigne el cometido de impulsar la labor sobre la medición del valor y los beneficios de la fiscalización pública a un grupo, nuevo o ya existente en el marco de la INTOSAI, que actúe en colaboración con los principales interesados, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la IDI.

Las Conclusiones y Recomendaciones íntegras que figuran en la Sección IV fueron convenidas y aprobadas en sesión plenaria y representan la opinión unánime de los participantes en el Simposio.

Los participantes encuestados consideraron que el Simposio había sido sumamente pertinente y fructífero, como se reseña en la Sección "V EVALUACIÓN".

II. APERTURA DEL SIMPOSIO – RESEÑA GENERAL

La oradora del Consejo Nacional Austriaco, Sra. Barbara Prammer, declaró abierto el 19º Simposio Naciones Unidas/INTOSAI.

En su discurso inaugural, la Sra. Prammer hizo hincapié en que ejercer la prerrogativa de fiscalización era uno de los elementos cruciales de la labor parlamentaria y resultaba indispensable para un sistema de gobierno ordenado y una democracia dinámica. Para hacer honor a sus mandatos constitucionales, los parlamentos otorgarían así pues una importancia preeminente a la cooperación con las EFS.

La INTOSAI y las Naciones Unidas realizaban una aportación fundamental al fortalecimiento de la fiscalización pública y a la supervisión del gobierno por el parlamento, al luchar contra la corrupción y la mala gestión y laborar en pro de la paz social, tanto en el Estado como en la sociedad.

El Dr. Josef Moser, Secretario General de la INTOSAI y Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, dio la bienvenida a los participantes y agradeció a las Naciones Unidas, en su calidad de coanfitrión, que hubieran hecho suyo el tema de candente actualidad de “El valor y los beneficios de la fiscalización pública en un contexto globalizado”. Tanto el sector público como el privado siempre tendrían que examinar con espíritu crítico el valor y los beneficios de sus actos.

Todos los países se esforzaban por modernizar y reformar sus administraciones públicas. La prestación de servicios por la administración pública debe hacer honor a las obligaciones de transparencia, orientación a los objetivos y eficiencia.

Los indicadores del rendimiento podrían servir para documentar y explicar mejor los resultados de operaciones gubernamentales.

Las instituciones de fiscalización pública están asimismo obligadas a presentar el valor y los beneficios de los servicios que prestan y sus efectos en interés de su propio crédito.

La Sra. Esther Stern, en representación de Guido Bertucci, Director de la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo (DAPGD) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas, subrayó la necesidad de que las EFS elaboren indicadores para medir su rendimiento a fin de poder evaluar el efecto de su labor, pues unos indicadores de aceptación general podrían servir de base para evaluaciones comparativas.

La evaluación del rendimiento y de los efectos era condición *sine qua non* de la gobernanza responsable y ayudaría a alcanzar la meta permanente de una gestión gubernamental transparente y responsable. Un buen clima contable propiciaría la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (erradicar la pobreza, garantizar el acceso a la educación y la sanidad, luchar contra la corrupción, construir la democracia).

El representante del Banco Mundial, Roberto Tarallo, acogió con satisfacción la colaboración con la INTOSAI y señaló que la plasmación de la rendición de cuentas financieras y la gestión transparente de los recursos públicos que las EFS se esfuerzan por alcanzar redundaría en beneficio de la comunidad de donantes. El Banco Mundial apoyaba programas de creación de capacidad de las EFS en el marco de la INTOSAI y recurría a sus conocimientos especializados, como las normas o los modelos de prácticas óptimas de la INTOSAI. Declaró seguidamente que el Banco Mundial recurría cada vez más a menudo a las EFS como auditores externos de los proyectos del Banco Mundial.

III. RESULTADOS DEL SIMPOSIO

¿Por qué es importante exponer con claridad el valor y los beneficios de la fiscalización pública?

Las EFS son las principales organizaciones de auditoría de sus países y deben enseñar con el ejemplo, practicando lo que predicán, demostrando con transparencia el valor añadido que crean y aplicando criterios de medición de su rendimiento que tengan en cuenta plenamente su compromiso de promover la economía, la eficiencia y la eficacia. Ganarse una reputación por sus informes objetivos, independientes y fidedignos y lograr que los gobiernos rindan cuentas puede ayudar a las EFS en sus esfuerzos por fortalecer la gobernanza en el sector público. También puede ayudar a los ciudadanos a entender mejor el principio de la rendición de cuentas por el gobierno y su importancia.

Definir el valor y los beneficios de la fiscalización pública y medirlos ayuda a que las EFS concentren su labor en los elementos que generan mayor valor añadido y vigilen su rendimiento.

También ayuda a que las EFS puedan demostrar al Parlamento, al gobierno y a los ciudadanos que han empleado sus recursos eficazmente; que la función auditora se lleva a cabo de conformidad con normas reconocidas y por remisión a las normas de sus homólogos; y que existe una mejora constante de la economía, la eficiencia y la eficacia del proceso de auditoría con el transcurso del tiempo.

Los donantes a países en desarrollo también están interesados en el valor y los beneficios de la fiscalización pública. Las Naciones Unidas y los países donantes orientan su apoyo a la reforma de las instituciones públicas fundamentales a fortalecer la gobernanza y sustentar el crecimiento, la justicia social y la equidad. La auditoría es un elemento importante de la gobernanza y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas apoya la labor de las instituciones auditoras para ayudar a que los gobiernos se orienten más a los resultados y la rendición de cuentas. El DAES también se ha interesado en la función que las instituciones auditoras pueden desempeñar en colaboración con la sociedad civil y los medios de comunicación para exigir cuentas a los gobiernos en su logro de los cambios enunciados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Banco Mundial subrayó la variedad de formas en que las EFS contribuyen a mejorar la gobernanza e intensificar la lucha contra la corrupción y la importancia que ello reviste para la estrategia de gobernanza y lucha contra la corrupción del Banco Mundial.

Si el valor y los beneficios pueden definirse, se miden con transparencia y se verifican, las EFS podrán responder a la pregunta que siempre se hace: ¿Quién audita al auditor?

¿Cómo podemos definir el valor y los beneficios de la fiscalización?

Las EFS fortalecen la democracia al hacer que sus gobiernos rindan cuentas a sus parlamentos y ciudadanos y ayudar a perfeccionar la gobernanza. A la larga, el valor de las EFS puede reflejarse en el crédito y la eficacia del sector público que auditan, consagrados por ejemplo en las clasificaciones de la Encuesta de Transparencia Internacional. Pero puede ser difícil demostrar el efecto que la labor de las EFS tiene en esas medidas.

El valor añadido que generan las EFS emana de la labor que producen – información e informes pertinentes, de fácil consulta, exactos y a su debido tiempo a sus poderes legislativos y otras partes interesadas, que permiten a las entidades auditadas adoptar medidas para subsanar las cuestiones de que se trate y mejorar la gobernanza del sector público.

Las EFS podrán generar un valor añadido limitado en ausencia de un mandato y un marco reglamentario apropiados y eficaces. Las EFS de la Federación de Rusia y Francia pusieron de relieve la importancia de estas esferas, con inclusión de la independencia garantizada de la EFS y el acceso irrestricto a la información. La EFS de Bolivia subrayó la importancia de que también exista una normativa apropiada que rija la administración pública y en virtud de la cual se pueda exigir cuentas a los gobiernos. El éxito de la labor de las EFS también depende de que dispongan de suficientes recursos y de personal profesional bien formado. Pero el análisis realizado por el DAES de la Secretaría de las Naciones Unidas de las relaciones entre los aumentos del presupuesto de las EFS y los índices de los niveles de corrupción de los países y de prestación de servicios públicos también indica que la auditoría por sí sola, sin un entorno político y jurídico propicio, tal vez tenga un efecto limitado en la rendición de cuentas.

Para medir el valor que genera la auditoría por las EFS, tenemos que medir sus costes, los productos que aportan y el efecto que esos productos surten en el caso de las entidades auditadas, el gobierno, el parlamento y la ciudadanía. Al medir los efectos, tenemos que reconocer que las EFS persiguen múltiples objetivos y aportan una serie de productos. El efecto que las EFS pueden lograr es mayor que la suma de los efectos de cada uno de esos productos. La propia existencia de la EFS puede servir de factor disuasorio y el proceso de auditoría y rendición de cuentas puede infundir en los ciudadanos la confianza de que el gobierno gasta el dinero de los contribuyentes como

lo aprobó el parlamento y de conformidad con las normas de contabilidad del sector público.

Las EFS actúan en un contexto globalizado y pueden llevar a cabo auditorías multilaterales y auditorías coordinadas para aumentar el valor derivado de su labor. Dichas auditorías pueden generar valor añadido al aportar a la labor de las EFS comparaciones con la experiencia de otros países y permitir formular recomendaciones que ponen a prueba al gobierno. Se puede generar valor en particular cuando la financiación procedente de un país se gasta en otro y las respectivas EFS, con su colaboración, pueden informar a ambos Parlamentos de la utilización eficaz de los fondos y el efecto de los proyectos.

Algunas EFS elaboran definiciones detalladas del valor público generado por sus actividades de auditoría, en las que se recoge tanto el ámbito de su labor como el contexto parlamentario y de otra índole en el que actúan.

¿Qué progresos han realizado las EFS en la medición del valor y los beneficios de la fiscalización?

Las EFS se encuentran en distintas etapas del desarrollo y utilización de indicadores del rendimiento para facilitar información sobre la realización de su labor de auditoría. Las EFS indicaron la forma en que su adopción de las mediciones del rendimiento se ha visto influida por sus mandatos y contextos ambientales concretos. Las EFS utilizan medidas cuantitativas y ejemplos cualitativos para demostrar su efecto.

Las EFS emplean una serie común de medidas de sus insumos y productos (Figura 1). Entre los insumos figuran los gastos de personal y la inversión en la contratación, retención y perfeccionamiento del personal, que es fundamental para garantizar la profesionalidad de la labor de las EFS. Entre los costes podrán figurar también los gastos de acuerdos de asociación con empresas privadas, que algunas EFS emplean para obtener más recursos especializados en períodos de máxima carga de trabajo. Los productos de las EFS suelen incluir informes de auditorías financieras o de conformidad y de auditorías de rendimiento, pero también recogen toda la amplitud de las funciones reglamentarias y discrecionales de las EFS.

Figura 1: Medidas de insumos y productos empleadas por las EFS

Medida	Definiciones empleadas
Costes	Los costes se registran por categorías de gastos, como gastos de personal, locales y otros gastos; y también por funciones, como labor de auditoría financiera, labor de auditoría del rendimiento y servicios internos.
Contratación, perfeccionamiento y retención de personal	Número del personal, tasas de aceptación de ofertas de contratación y tasas de retención
Satisfacción del personal	Satisfacción del personal con una amplia serie de procedimientos internos y cuestiones de administración.
Porcentaje del trabajo subcontratado	<p>Servicios profesionales contratados como porcentaje de los recursos totales invertidos en auditorías financieras o del rendimiento.</p> <p>Como justificación, la EFS deseará demostrar que el proceso de licitación y contratación de esta labor es objetivo y garantiza el uso óptimo de los recursos.</p>
Productos	<p>Productos ejecutados, definidos por las EFS, incluido el número de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - cuentas financieras auditadas - informes sobre rendimiento - audiencias parlamentarias apoyadas por la EFS - sesiones de información para Ministros y otros parlamentarios - otras respuestas a solicitudes de información del parlamento y el público.
Porcentaje de gastos dedicados a la labor de auditoría de primera línea	Los costes de toda la labor de auditoría de primera línea (con inclusión de informes, exposiciones ante el parlamento, asesoramiento y labor de seguimiento) como porcentaje de los gastos totales.
Promedio de gastos de auditoría financiera por cada millón auditado	<p>Los costes de las cuentas auditadas (incluidos los gastos generales) por cada millón gastado por las entidades auditadas.</p> <p>La EFS puede efectuar comparaciones entre la labor subcontratada y la labor realizada en la institución y con referencias externas.</p>

Las EFS miden la calidad de su labor para infundir confianza a los Parlamentos, los gobiernos y los ciudadanos en las conclusiones y recomendaciones de las auditorías. Las EFS trabajan con arreglo a normas establecidas, aplicando normas de auditoría nacionales e internacionales y observando políticas y procedimientos internos. Las EFS miden la calidad mediante:

- exámenes internos, poniendo a prueba a los grupos afectados y pasando revista a la labor de los distintos funcionarios; concretando el margen de mejora de la labor examinada; y señalando ejemplos que se han de imitar para perfeccionar y divulgar prácticas óptimas en toda la EFS;
- exámenes externos, incluidos los exámenes por homólogos. Las EFS emplean homólogos profesionales para que examinen su labor de auditoría financiera o garanticen la calidad de sus propios procedimientos internos de examen de la calidad. En el caso de las auditorías del rendimiento, el National Audit Office del Reino Unido presenta sus proyectos de informes a profesionales académicos para su examen. Las EFS también acogen con satisfacción los exámenes de su labor por homólogos de otras EFS.

Las EFS miden la actualidad de su labor en reconocimiento del hecho de que los productos más actuales son más útiles para el gobierno y aumentan la probabilidad de que se adopten medidas. Miden la actualidad por referencia a:

- plazos reglamentarios, por ejemplo, para completar auditorías financieras;
- fechas de presentación comprometidas, por ejemplo en el caso en que se solicite que los informes sobre el rendimiento sean presentados en una fecha convenida;
- fechas de presentación previstas con carácter interno. Las EFS establecen sus propias fechas de entrega previstas, cuando no se ha determinado una fecha con carácter externo; y
- la satisfacción del cliente, por ejemplo recurriendo a datos procedentes de encuestas.

Algunas EFS verifican los efectos financieros derivados de su labor para demostrar los beneficios generados por la auditoría. Las auditorías pueden detectar fraude de identidad, despilfarro e ineficiencia. Pueden dar lugar a recomendaciones sobre mejoras de prácticas que redundarán en ahorros para el contribuyente, por ejemplo, mediante mejores arreglos de asociación con el sector privado o el aumento de la recaudación de ingresos por conducto de la simplificación de los regímenes fiscales.

En algunos países, la labor de las EFS puede dar lugar a investigaciones más detalladas y la imposición de sanciones a los involucrados, y se puede verificar el número y la escala financiera de esos efectos.

Las EFS verifican toda una serie de otras medidas, incluido el número de sus recomendaciones que son aceptadas, la satisfacción de los principales interesados con el proceso de la auditoría y la cobertura de las constataciones de auditoría en los medios de comunicación:

- La celebración de consultas sobre el proyecto de programa de trabajo de la EFS puede aportar información sobre la dirección estratégica de la EFS.
- La vigilancia de las recomendaciones aceptadas alienta a los gobiernos a examinar detenidamente las recomendaciones y adoptar medidas. Las EFS pueden efectuar también auditorías de seguimiento para potenciar la eficacia de las recomendaciones.
- La retroinformación obtenida de las partes interesadas puede servir para medir el efecto y la satisfacción con la actualidad y la calidad de la auditoría. El Government Accountability Office de los Estados Unidos ha utilizado encuestas electrónicas de intercambio de información con los clientes. El National Audit Office del Reino Unido ha recabado retroinformación “intermediada”, obtenida de los clientes por consultores para alentar respuestas más veraces y francas. La EFS de Sudáfrica ha elaborado un índice independiente de reputación. El Tribunal de Cuentas de Nueva Zelandia y el Tribunal de Cuentas del Canadá también realizan encuestas de los comités del parlamento y los parlamentarios.
- Puede verificarse la cobertura de las constataciones de auditoría por los medios de comunicación para determinar si están a disposición de los ciudadanos y si la auditoría ha elevado el perfil público de las cuestiones.
- El número de visitas al sitio web de una EFS es otro criterio de medición de su repercusión.

¿A qué cuestiones prácticas se han enfrentado las EFS?

No todas las corrientes de trabajo resultan en productos – cuando la labor realizada produce valor, como el asesoramiento oral y el apoyo ofrecidos al gobierno, las EFS tienen que verificar el coste de la corriente de trabajo por separado del coste de auditorías que den lugar a informes y otros productos.

Las diferencias de las definiciones de los costes en el seno de las EFS y entre éstas y las organizaciones de comparación dificultan la evaluación comparativa. La evaluación comparativa de los costes exige la comparabilidad de la actividad y la normalización de los costes incluidos. Las EFS deben garantizar en primer lugar que el registro de sus costes sea coherente antes de que puedan compararlos con otra organización. Para comparar costes entre organizaciones hace falta un conocimiento detallado del enfoque de cálculo de costes de ambas organizaciones y de las diferencias en las auditorías que se comparan. La escala de las entidades auditadas también influye considerablemente en el promedio de los costes.

La medición de la calidad tiene una serie de objetivos distintos y ha de ser concebida para alcanzarlos, teniendo en cuenta al mismo tiempo el coste:

- Las normas que se han de utilizar para evaluar la calidad de la auditoría dependerán de la naturaleza de las auditorías realizadas y la aplicabilidad de las normas existentes.
- Los exámenes externos proporcionan mayor garantía que los internos, pero pueden ser costosos.

Existen muchos métodos distintos para obtener retroinformación, con sus puntos fuertes y débiles. La verificación rutinaria de las opiniones de las entidades auditadas sobre productos concretos es útil para determinar lo que funcionó bien y las lecciones que se deben aprender. No obstante, las tasas de respuesta a esas encuestas pueden ser bajas. Las EFS también pueden obtener retroinformación mediante encuestas de la satisfacción con la labor de auditoría, consultando a parlamentarios y otros grupos de intereses principales.

Medir el efecto financiero no es tarea sencilla. Cabe que las recomendaciones se apliquen cierto tiempo después de la auditoría y puede resultar difícil vincular los cambios con el anterior trabajo de auditoría. Las cifras sobre el efecto tienen que recopilarse con coherencia y rigor. El Government Accountability Office de los Estados Unidos y el National Audit Office del Reino Unido han preparado directrices detalladas para que sus funcionarios las apliquen al examinar su labor encaminada a concretar los efectos financieros.

Se acepta que la disuasión es un efecto importante, pero resulta difícil medirla. La EFS de la Federación de Rusia señaló la importancia que reviste concentrar las actividades de auditoría en la prevención y no permitir que la medición del nivel de violación de procedimientos financieros desvirtúe las prioridades de auditoría. Las EFS no han formulado criterios de medición específicos del efecto disuasorio de su labor. El

Tribunal de Cuentas de Austria efectúa auditorías al azar, además de auditorías basadas en los riesgos, para aumentar el efecto disuasorio.

¿Qué lecciones pueden aprenderse?

Sobre la generación de valor añadido

La inclusión en los informes de auditoría de recomendaciones prácticas, que la entidad auditada pueda entender, y la vigilancia de las medidas adoptadas para darlas aplicación pueden añadir valor a la auditoría. Para lograrlo, las EFS deben establecer una relación práctica con los organismos auditados, para que puedan identificar las causas fundamentales del mal rendimiento y se considere que sus recomendaciones emanan de asesores independientes de confianza.

Los efectos financieros surgen de todos los tipos que constituyen la labor de auditoría – auditoría financiera y auditoría del rendimiento. El Government Accountability Office de los Estados Unidos considera que el máximo efecto se consigue con la “actividad previsorá” – es decir, analizar detenidamente las actividades propuestas para calcular la probabilidad de su buena ejecución, lo que permite adoptar decisiones mejor informadas antes de comprometer recursos. Aunque algunos tipos de auditoría produzcan mayor efecto financiero, el modelo de valor público demuestra que todos ellos contribuyen al valor global de la auditoría para el Parlamento, el gobierno y la ciudadanía y que por tanto está justificado buscar un equilibrio entre los distintos tipos de auditoría.

Los informes sobre el panorama general de la situación de la gobernanza del sector público pueden generar valor para el público. Las EFS proyectan elaborar una serie de informes de esa índole.

Conseguir la atención de los medios informativos para la labor de las EFS fortalece las constataciones de las auditorías y sirve para garantizar que los mensajes fundamentales lleguen a los ciudadanos. También puede ampliar el grado de conocimiento del mandato de las EFS.

Sobre los criterios de medición del rendimiento

Deben tener un objetivo claro y las EFS deben establecerlos en consonancia con su misión y sus metas y objetivos estratégicos. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas de Austria ha implantado una nueva hoja de calificación equilibrada que constituye la base de su planificación y presentación de informes.

Deben ser idóneos al contexto en el que trabajan las EFS. Ha sido importante para algunas EFS adoptar obligaciones de presentación de informes que se aplican a todas las organizaciones de su país, a fin de demostrar que cumplen las prácticas óptimas establecidas para la profesión. Por ejemplo, en el Reino Unido, el National Audit Office publica una amplia variedad de información junto a sus cuentas de conformidad con las normas nacionales de presentación de informes financieros.

Deben basarse en datos que sean pertinentes, actuales, que se comuniquen en el seno de la organización y sean aceptados por los destinatarios. El empleo coherente de los datos en la EFS para vigilar el rendimiento resultará más digno de crédito para los usuarios externos.

Han de ser transparentes, verificados y validados y con coherencia interanual que permita una comparación cronológica. Las EFS aplican unas normas de presentación de informes financieros que garantizan que la presentación de dichos informes se ajusta a prácticas óptimas. Esos mismos principios tienen que aplicarse a otros balances publicados periódicamente, con inclusión de las mediciones de los productos y los efectos.

Los sistemas de registro de costes y productos subyacen a los sistemas de presentación de informes; los funcionarios cumplimentan tarjetas de registro de presencia y de esa información detallada se extrae información con fines de gestión. Dichos sistemas sustentan la planificación detallada de funciones y la vigilancia de los costes reales respecto de los previstos, lo que permite adoptar medidas rápidas si las auditorías se desvían de sus planes. Para que esa información resulte útil, las EFS tienen que observar unas definiciones precisas de las funciones y los productos, pues de lo contrario las comparaciones entre funciones no serán procedentes.

Las EFS tendrán que cooperar estrechamente con otras EFS u organizaciones comparables para recabar información útil derivada de una evaluación comparativa de los costes. Las simples comparaciones de los costes medios no han surtido resultados útiles. Los costes medios de los productos dependen críticamente de diferencias en el enfoque del reparto de los gastos y diferencias entre los productos de las EFS. Así pues, sería preciso emprender una labor detallada sobre los sistemas de cálculo de costes de las EFS para poder efectuar comparaciones prácticas y entender las diferencias de costes resultantes.

La medición de la ineficiencia, el fraude o el despilfarro puestos de manifiesto mediante la auditoría es valiosa, pero no debe disuadir a las EFS de orientar la auditoría a la prevención de tal ineficiencia, fraude o despilfarro.

Las encuestas de clientes y otras partes interesadas aportan información útil sobre el valor de la auditoría y los clientes las han acogido positivamente.

Los criterios de medición han de ser revisados periódicamente para que mantengan su pertinencia.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Simposio sobre el valor y los beneficios de la fiscalización pública en un contexto globalizado

CONSCIENTES de la importancia y eficacia particulares de la fiscalización pública independiente y externa digna de crédito para el fortalecimiento del escrutinio parlamentario y el fomento de la confianza de los ciudadanos en la gobernanza y administración de sus gobiernos;

RECONOCIENDO el valor que la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha aportado y los servicios que ha prestado en pro de la posición internacional y al fortalecimiento en todo el mundo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como auditores externos del gobierno en sus respectivos países;

RECONOCIENDO EN PARTICULAR los constantes esfuerzos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de la Secretaría de las Naciones Unidas y del Banco Mundial por apoyar la medición del rendimiento en las EFS como medio de fortalecer la fiscalización pública y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

CONSIDERANDO que, ante los grandes problemas presupuestarios, los gobiernos se ven obligados con creciente frecuencia a concretar y divulgar los costes de los servicios públicos y la exigencia de la medición y evaluación de los resultados de la actividad pública adquiere más importancia cada día;

TENIENDO PRESENTE el beneficio que la fiscalización pública aporta a la constante mejora de la administración pública;

DESEOSOS de demostrar que las EFS pueden servir de ejemplos de excelencia en la administración pública, formulando para ello mediciones del valor añadido público de su propia labor de conformidad con sus mandatos concretos y los sistemas políticos y administrativos en los que actúan;

El Simposio RECONOCIÓ las actividades desarrolladas hasta ahora por las EFS para fortalecer la confianza de sus parlamentos, gobiernos, ciudadanos y sociedad civil en la independencia, objetividad, calidad y rentabilidad de sus informes de auditoría como contribución a la estabilidad, el crecimiento económico, la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción en sus países;

El Simposio CONVINO en que el valor de las EFS emana de la promoción de la buena gobernanza hoy en día y en el futuro, por medio de:

- la mejora de la presentación de informes financieros y presupuestarios y de la rendición de cuentas por el gobierno a su parlamento, sus ciudadanos y la comunidad internacional, incluido el apoyo a la adopción de normas internacionales de contabilidad y presentación de informes;
- la mayor transparencia del gobierno y el fomento de la importancia del escrutinio parlamentario, la promoción de la sensibilización del público y el apoyo a una cultura del escrutinio entre los órganos legislativos y los ciudadanos;
- las mejoras de la gestión pública y la prestación de servicios públicos, aumentando su economía, eficiencia, eficacia, equidad y ética; y
- la disuasión del fraude y la corrupción en la administración pública, haciéndoles frente en colaboración con los órganos encargados de luchar contra la corrupción;

El Simposio REAFIRMÓ los principios expuestos en la Declaración de Lima reconociendo que el crédito de las EFS en cuanto a su aportación de valor se ve afectado por su grado de independencia, suficiencia de recursos y aptitudes, adopción de normas internacionales de auditoría, fiabilidad y resultados;

El Simposio ACOGIÓ CON SATISFACCIÓN los esfuerzos de las EFS por concretar el valor que su labor de auditoría aporta y lograr un equilibrio entre las actividades de auditoría que realizan en función de sus circunstancias;

El Simposio SEÑALÓ que la colaboración de las EFS puede aportar un valor en un contexto globalizado que es superior al valor derivado de su labor en sus respectivos países;

El Simposio REAFIRMÓ la importancia de que la INTOSAI colabore con las EFS, con especial atención a las necesidades específicas de los países en desarrollo, para fomentar su capacidad y definir sus necesidades de formación, y con otros órganos, entre ellos la IDI, para aportar medios de formación;

El Simposio ACOGIÓ CON BENEPLÁCITO el carácter innovador de las actividades llevadas a cabo por las distintas EFS para medir su rendimiento y su empeño en elaborar mejores indicadores del rendimiento a fin de elevar el nivel de sensibilización

y la estima de su labor de auditoría y su efecto entre los parlamentarios y el público en general y de proteger y fomentar su reputación;

El Simposio RECOMENDÓ que se divulguen los resultados del presente Simposio y que las EFS aprovechen las ideas y experiencias examinadas para perfeccionar sus criterios de medición del rendimiento y la presentación de informes, en particular para:

- elaborar metas y criterios de medición de su utilización de recursos y su eficiencia, sirviéndose de sistemas idóneos de registro de costes y productos en apoyo de su verificación;
- informar sobre su ejecución de productos y otros resultados y sobre el cumplimiento de su mandato reglamentario y demás obligaciones parlamentarias y de otra índole relacionadas con su labor;
- establecer procedimientos de garantía de la calidad rigurosos e informar sobre los resultados;
- vigilar la actualidad de los informes de auditoría, por remisión a compromisos reglamentarios y de otra índole;
- realizar un seguimiento sistemático de la labor de auditoría para concretar y registrar sus efectos, por ejemplo, los beneficios financieros y no financieros, tales como la aplicación de las recomendaciones de auditoría, las mejoras de la calidad de los servicios, las medidas adoptadas contra funcionarios públicos, la recuperación de fondos públicos y los ahorros financieros conseguidos;
- obtener retroinformación sobre su labor de auditoría, por ejemplo de parlamentarios, entidades auditadas y otras partes interesadas (sin poner en peligro con ello la independencia de las EFS), e informar al respecto;
- verificar la cobertura de su labor en los medios informativos;
- verificar la satisfacción de los funcionarios;

El Simposio RECOMENDÓ ASIMISMO que las EFS sigan intercambiando conocimientos sobre su labor y las cuestiones relacionadas con la medición, mediante la utilización del nuevo instrumento de colaboración de la INTOSAI;

El Simposio CONVINO en que la INTOSAI siga promoviendo y apoyando el perfeccionamiento de la medición del rendimiento de las EFS y la correspondiente presentación de informes;

El Simposio PROPUSO que la INTOSAI asigne el cometido de impulsar la labor sobre la medición del valor y los beneficios de la fiscalización pública a un grupo, nuevo o ya existente en el marco de la INTOSAI, que actúe en colaboración con los principales interesados, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la IDI, para:

- fomentar la autoevaluación por las EFS;
- hacer inventario periódicamente de las prácticas de las EFS y divulgar los resultados para facilitar a las EFS información a efectos de evaluaciones comparativas;
- elaborar un marco de medición del valor y los beneficios de la fiscalización pública que se presentará al INCOSAI que se ha de celebrar en 2010 en Sudáfrica;
- promover las buenas prácticas mediante actividades de creación de capacidad, publicaciones y formación de la INTOSAI y en colaboración con la IDI;
- ayudar a las EFS de los países en desarrollo a estudiar métodos de aplicación de los principios de medición del rendimiento adecuados a sus circunstancias;

El Simposio PROPUSO que la INTOSAI vele por que las normas y orientaciones que adopte estén disponibles en todos los idiomas oficiales de trabajo de la INTOSAI.

V. EVALUACIÓN

El principal objetivo del Simposio consistió en presentar a los participantes modelos y prácticas óptimas para medir el valor y los beneficios de la fiscalización pública externa en un contexto globalizado y brindar una plataforma idónea para un amplio intercambio de experiencias entre las EFS de los países industrializados y las de los países en desarrollo, así como entre las EFS de países con distintos ordenamientos jurídicos y orgánicos (sistema de tribunal de cuentas y sistema de contraloría).

El nivel de participación (número de personas y de EFS/organizaciones) demuestra el firme interés profesional en las cuestiones debatidas, y las intervenciones positivas y animadas en el plenario y en las sesiones de los grupos de trabajo constituyen una prueba del compromiso serio y la buena disposición a intercambiar experiencias y compartir las lecciones aprendidas, y sugiere que es útil crear una red de intercambio de información y apoyo de las EFS.

Al finalizar el Simposio, los participantes recibieron un cuestionario para determinar el grado en que se habían cumplido los objetivos de la reunión.

La evaluación de las respuestas (tasa de respuesta del 30%) ha puesto de relieve que los objetivos del Simposio se cumplieron en un grado muy elevado. Los participantes calificaron el Simposio de abrumadoramente positivo (96%). Atendiendo a las respuestas evaluadas, el 85% de los encuestados opinaron que el tema elegido era “muy importante” (el 15% declaró que era “importante”). Entre las observaciones más frecuentes figuraban las siguientes:

- que se asignara más tiempo a la labor en grupo, y
- que se realizara un seguimiento del tema del Simposio.

APÉNDICES

I. Discursos y ponencias (disponibles únicamente en forma electrónica¹)

I. Apertura

1. Barbara Prammer, *Presidenta del Consejo Nacional, Austria*
2. Josef Moser, *Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, Secretario General de la INTOSAI, Austria*
3. Esther Stern, *Naciones Unidas/DAES*

II. Contribuciones técnicas

4. Auditoría del impacto social;
Esther Stern, *Naciones Unidas/DAES*
5. Estimación del valor y los beneficios de la fiscalización pública en un mundo globalizado desde el punto de vista del Banco Mundial;
Roberto Tarallo, *Banco Mundial*
6. Indicadores claves de rendimiento (Key Performance Indicators) para medir los esfuerzos, el rendimiento y la eficacia de las EFS;
Jill Goldsmith, *Reino Unido (Presidencia técnica)*
7. Recopilación del rendimiento y el efecto de la labor de las EFS;
Viktor Cypris, *Tribunal de Cuentas de Austria, Austria*
8. Medición del rendimiento de los organismos de auditoría: la experiencia de evolución en la GAO;
David Walter, *Contralor General, Government Accountability Office, Estados Unidos de América*
9. El balance del éxito de auditorías (balance coste-beneficio);
Osvaldo Gutiérrez Ruiz, *Contralor General, Contraloría General de la República, Bolivia*

¹ Disponible electrónicamente en formato “.pdf”:
http://www.intosai.org/es/portal/events/un_intosai_seminars/chronology/

10. Constatación del valor añadido público que generan las EFS y sus efectos en la sociedad;
Terence Nombembe, *Auditor General, Sudáfrica*
11. La independencia de las EFS y las relaciones entre el control externo y el control interno;
Philippe Séguin, *Primer Presidente de la Cour des Comptes, Francia*
12. La valoración de las cualidades y los valores “intangibles” de una organización por medio de un balance del capital intelectual;
Günter Koch, *CEIT Austria*
13. Evaluación de la eficacia de la fiscalización pública en la Federación de Rusia;
Sergey Stepashin, *Presidente de la Cámara de Cuentas, Federación de Rusia*
14. Auditorías de las EFS en un contexto globalizado (auditorías multilaterales, auditorías coordinadas);
Wilhelm Kellner, *Tribunal de Cuentas, Austria*

III. Informes nacionales

15. Bosnia y Herzegovina
16. Canadá
17. Nueva Zelandia
18. Rumania

IV. Informes de los grupos de trabajo

19. Grupo de trabajo en árabe
20. Grupo de trabajo en inglés 1
21. Grupo de trabajo en inglés 2
22. Grupo de trabajo en francés
23. Grupo de trabajo en español

II. Lista de participantes

Presidencia técnica:

Reino Unido Jill Goldsmith

Ponentes:

Austria Viktor Cypris
Wilhelm Kellner
Günter Koch

Banco Mundial Roberto Tarallo

Bolivia Osvaldo Elías Gutiérrez Ortiz

Estados Unidos de América David M. Walker

Federación de Rusia Sergey Vadimovich Stepashin

Francia Philippe Séguin

INTOSAI Josef Moser

Naciones Unidas Esther Stern

Sudáfrica Terence Nombembe

Participantes:

Albania Klodiana Bllaci

Arabia Saudita Osama Jafar Faquih
Abdulrahman A. Al-Ajlan
Yahya Al-Hasani

Austria Wolfgang Wiklicky

Bahrein Hassan Khalifa Al Jalahma

Belice Edmund A. Zuniga

Benin Justin Biokou

Bolivia Pablo Herrera Suárez

Bosnia y Herzegovina Dragan Kulina

Brasil Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Guilherme Palmeira

Bulgaria Prof. Valeriy Dimitrov
Vyara Stoilova
Eugenia Penkova

Burkina Faso Henri Bruno Bessin

Camboya Luk Nhep
Jens-Hermann Treuner

Canadá Ron Bergin

Chile Hernán Llanos

Costa Rica Rocío Aguilar Montoya

Dinamarca Ane Elmoose
Kirsten Leth-Nissen

Emiratos Árabes Unidos	Majid Mohamed El-Shaikh Ardem Bulbulian Abdelwahab Zakaria Mandour Yaser Amiri Abdulla Mohsen Obaid Al Dhali Ali Al Mazrou Omar Ahmed Basheer Al Ameri
Estados Unidos de América	Don Drach
Estonia	Mihkel Oviir Rein Söörd
Federación de Rusia	Fyodor Eliseevich Shelyuto Nikolay Vladimirovich Paruzin Igor Kuznetsov Alexey Lunkin Nina Myltseva
Francia	Danièle Lamarque
Grecia	Constantinos Kostopoulos
Hungría	Arpád Kovács Gyula Pulay
Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI)	Magnus Borge
INTOSAI, Secretaría General	Gertrude Schlicker Monika González-Koss
INTOSAI, Planificación Estratégica	Klaus-Henning Busse
Islas Cook	Allen Parker
Italia	Ennio Colasanti
Jamahiriyá Árabe Libia	Ali Al-Hesnawi Mohamed Melad Zakar Mohamed Gambour
Kirguistán	Nadyrbek Turganbaev Stanislaw Gridnew
Kuwait	Ismail Ali M.A.A.I. Al Ghanem Abdulaziz Al Roumi
Líbano	Hoda Elias Abdallah
Malta	Joseph G. Galea Paul Borg
Marruecos	M. Ahmed El Midaoui
Nepal	Bhadreshwar Prasad Upadhyay
Nicaragua	Lino Hernández Trigueros
Noruega	Jørgen Kosmo Kirsten Astrup Hoem Ola
Nueva Zelandia	Kevin Brady
Países Bajos	Rudi Turksema
Polonia	Mirosław Sekula
Qatar	Moza Al-Sulaiti

Reino Unido	Iain Johnston
República Unida de Tanzania	Ludovick S.L. Utouh
Rumania	Liviu Stanciu Andreea Elena Stacescu Ionel Stefan
Santa Lucía	Arlette Hyacinth
Suecia	Peter Rostedt Annika Gustafsson Anette Wik
Suiza	Kurt Grüter
Tribunal de Cuentas Europeo	Hubert Weber Margit Spindelegger
Uruguay	Omar Zooby Marón
Venezuela	Clodosbaldo Russián Uzcátegui
Yemen	Abdullah Abdullah Al-Sanafi

Secretaría de la Conferencia:

Austria	Werner Alteneichinger Gabriela Eger Manuela Ernst Sandra Fuchs Norbert Krieger Elisabeth Müller Franz Riemer Susanne Schwarz Renate Vocedalek
---------	---