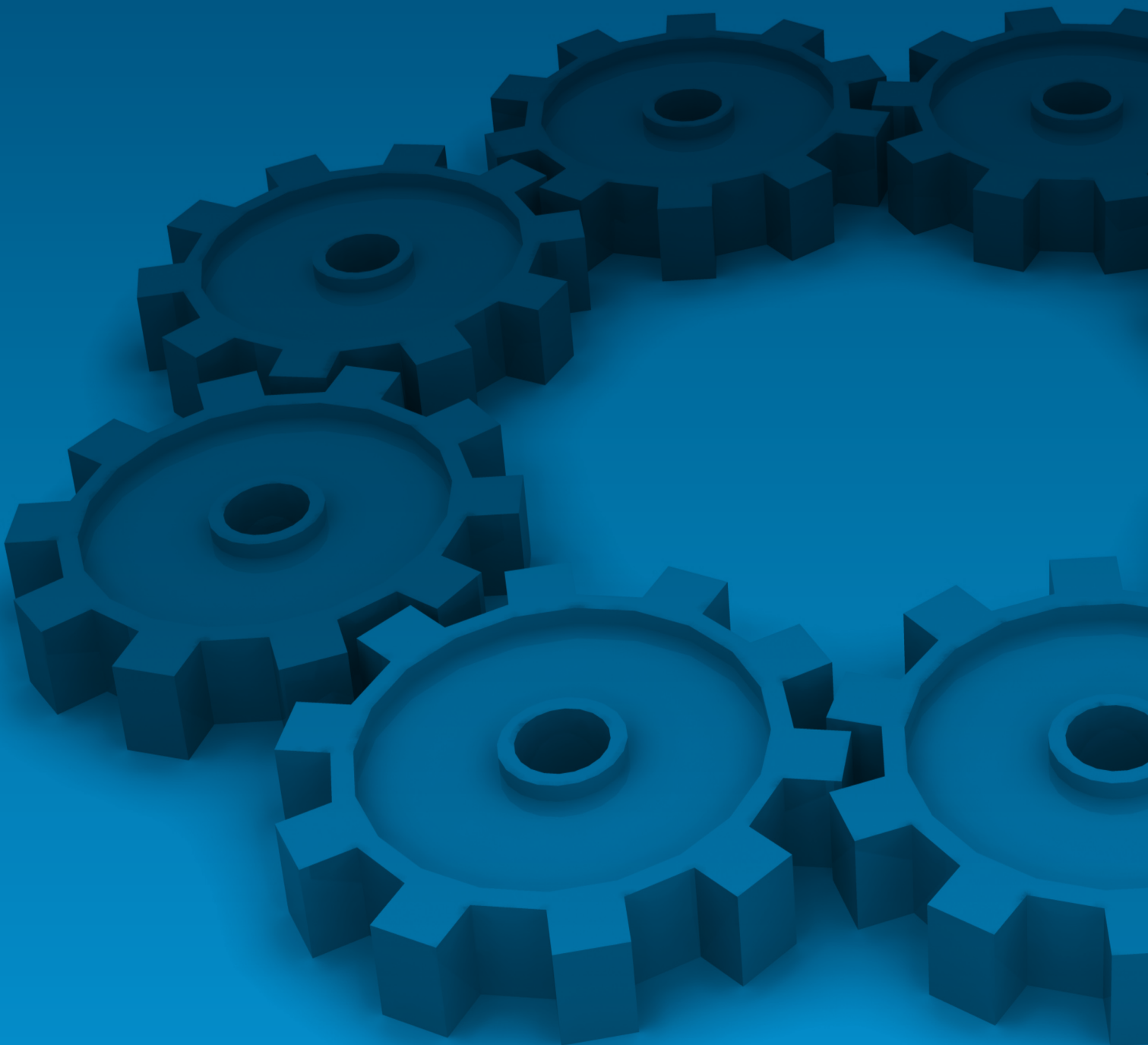


# **Buenas Prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)**







## Reconocimientos

Esta Guía de Buenas Prácticas fue desarrollada por encargo del Grupo de Trabajo sobre Gestión Financiera Pública de la OCDE-CAD, copresidido por Anthony Hegarty (Banco Mundial) y Kennedy Musonda (Zambia), bajo los auspicios del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

La Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido, bajo la dirección de David Goldsworthy, tuvo la tarea de recopilar la evidencia y redactar las recomendaciones con la ayuda del equipo de Cooperación Técnica Internacional de la NAO (Alex Kidner y Robert Reeve realizaron el trabajo de campo en Bangladesh e Indonesia). Los *peer reviewers* del Panel Asesor del Grupo de Trabajo sobre Gestión Financiera Pública brindaron valiosa asesoría y retroalimentación en ocasiones previas. En particular, el DFID (Stephen Sharples y Martin Aldcroft) proporcionó apoyo y asesoría financiera adicional. La OCDE (Sara Fyson y Robin Ogilvy) ofreció retroalimentación para los borradores y apoyó los debates sobre las recomendaciones en las diferentes consultas. Las recomendaciones en esta guía se basaron en estudios de caso y en los aportes de los representantes de las EFS en los tres países casos de estudio: Tanzania, Indonesia y Bangladesh.

El Grupo de Trabajo sobre Gestión Financiera Pública llevó adelante amplias reuniones de consulta con países socios y representantes de los ministerios de finanzas y entidades superiores de fiscalización en Malawi (abril de 2010), India (diciembre de 2010) y Filipinas (junio de 2011). Estas reuniones brindaron la oportunidad para que los participantes intercambiaran experiencias en el apoyo y fortalecimiento de las EFS y validaran los mensajes clave de la Guía de Buenas Prácticas.

La traducción al español de este documento ha sido posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.



## Tabla de Contenido

<b>Capítulo 1: El Mundo de las EFS.....</b>	<b>15</b>
La arquitectura internacional de las EFS.....	15
Tipos de EFS .....	16
Apoyo externo de las EFS.....	18
Referencias.....	20
.....	21
<b>Capítulo 2: Acordar una estrategia .....</b>	<b>22</b>
Introducción .....	22
Entender a la EFS asociada .....	22
Cómo desarrollar el conocimiento .....	26
Formulación de una estrategia: un proceso iterativo .....	28
Coordinación con los socios para el desarrollo .....	33
Vinculación directa con la EFS .....	37
Referencias.....	38
<b>Capítulo 3: Entregar proyectos sólidos .....</b>	<b>40</b>
Introducción .....	40
Magnitud y tiempos del proyecto .....	40
Enfoque de la entrega .....	44
Gestión y contratación .....	45
Seguimiento de apoyo .....	50
<b>Capítulo 4: Utilizar y promover el trabajo de las EFS .....</b>	<b>53</b>
Introducción .....	53
Interacción con los informes de las EFS.....	53
Uso de las EFS para auditar los recursos de los socios para el desarrollo .....	54
Auditorías de proyectos y programas apoyados por socios para el desarrollo.....	55
Referencias.....	58
<b>Capítulo 5: Impulsar el cambio .....</b>	<b>60</b>
Introducción .....	60
La actuación como promotores.....	60
Ampliación de horizontes.....	62
Conocimiento de las propias debilidades .....	63
<b>Bibliografía.....</b>	<b>65</b>
<b>Anexo A. Socios en acción.....</b>	<b>67</b>
Bangladesh.....	67
Introducción .....	68
Coordinación.....	68
Desarrollo de capacidad.....	69

Apoyo para auditorías.....	69
Promoción.....	70
Indonesia.....	71
Introducción.....	72
Coordinación con los socios para el desarrollo.....	73
Desarrollo de capacidad.....	73
Auditoría de proyectos de socios para el desarrollo.....	74
Promoción.....	75
Tanzania.....	75
Introducción.....	76
Coordinación con los socios para el desarrollo.....	77
Desarrollo de capacidad.....	77
Auditoría de proyectos de socios para el desarrollo.....	78
Promoción.....	78
<b>Anexo B: Páginas web de utilidad.....</b>	<b>81</b>

## Gráfico

Gráfico 0.1: Aspectos clave del desarrollo de la capacidad de las EFS.....	12
Gráfico 0.2: El proceso de rendición de cuentas The accountability proces.....	13
Gráfico A.1. Bangladesh.....	67
Gráfico A.2. Indonesia.....	71
Gráfico A.3. Tanzania.....	75

## Recuadros

Recuadro 2.1. Ejemplo: Áreas clave examinadas por el Banco Interamericano de Desarrollo antes de decidirse a apoyar a una EFS.....	28
Recuadro 2.2. Ejemplo: El Banco Interamericano de Desarrollo pide un mayor acceso a evaluaciones y planes independientes y oportunos.....	31
Recuadro 2.3. La coordinación a nivel de país debe estar bien estructurada: Ejemplos de Bangladesh, Indonesia, Mozambique y Ghana.....	32
Recuadro 2.4. Las asociaciones requieren el compromiso de ambas partes.....	35
Recuadro 2.5. Características de una cooperación eficaz: Un ejemplo de Tanzania.....	36
Recuadro 2.6. La coordinación se puede reforzar si los socios logran acordar marcos comunes del proyecto.....	36
Recuadro 2.7. La identificación y la formulación del proyecto no constituyen un proceso rápido, pero ello no debería ser una excusa para perder el impulso.....	37
Recuadro 3.1. Los cronogramas deben ser realistas: Un ejemplo de Indonesia.....	41
Recuadro 3.2. El apoyo del proyecto debe estar integrado con el ciclo de la auditoría anual de la EFS.....	42
Recuadro 3.3. Las habilidades profesionales de auditoría no pueden adquirirse en forma rápida ni económica.....	43
Recuadro 3.4. Hablar el idioma correcto: Un ejemplo de Bangladesh.....	44

---

Recuadro 3.5. Se debe tener cuidado de no abrumar a la EFS .....	45
Recuadro 3.6. Obtener el socio adecuado.....	46
Recuadro 3.7. Los interesados externos también necesitan experimentar un sentido de apropiación .....	46
Recuadro 3.8. Participación de la EFS en el proceso de contratación.....	47
Recuadro 3.9. Asegurarse de que los cronogramas sean realistas y luego hacer seguimiento	48
Recuadro 3.10. El apoyo no puede garantizarse y se debe trabajar en él constantemente ....	48
Recuadro 3.11. Los socios para el desarrollo deben ser muy claros con respecto a los costos legítimos del proyecto .....	49
Recuadro 3.12. Evitar la dependencia .....	50
Recuadro 4.1. Utilización de las deficiencias identificadas en los informes de auditoría para interactuar constructivamente con los gobiernos.....	54
Recuadro 4.2. Las auditorías de la EFS tienen un papel esencial en la valoración del apoyo presupuestario directo.....	54
Recuadro 4.3. Algunos socios para el desarrollo hacen que la recepción del informe anual de la EFS sea un requisito para el apoyo presupuestario directo: Un ejemplo de NORAD.....	55
Recuadro 4.4. Los socios para el desarrollo pueden encargar a las EFS beneficiarias la realización de auditorías especiales: Un ejemplo de Ghana.....	56
Recuadro 4.5. Es esencial tener acuerdos claros por escrito y firmados por todas las partes	56
Recuadro 4.6. La utilización de metas puede enfocar la atención.....	57
Recuadro 4.7. Un enfoque dividido en fases puede ser de utilidad.....	58
Recuadro 5.1. Los socios para el desarrollo pueden ayudar a promover la independencia de la EFS .....	60
Recuadro 5.2. Una EFS puede producir buenos informes, pero un parlamento puede no saber cómo tratarlos .....	61
Recuadro 5.3. Conferencias sobre rendición de cuentas .....	62





## Resumen Ejecutivo

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son los principales organismos de auditoría del sector público en un país. Su tarea principal consiste en examinar si los recursos públicos son gastados de forma económica, eficiente y eficaz, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes. El buen funcionamiento de las EFS es importante para confirmar que los controles están operando de manera efectiva, identificar el despilfarro y sugerir formas en las que las entidades gubernamentales pueden funcionar mejor. Al asegurar que el dinero se gaste bien, las EFS pueden contribuir al desarrollo nacional y a la lucha para reducir la pobreza. En sí mismas, las EFS son aliadas naturales de los socios para el desarrollo que buscan aplicar y poner en práctica los principios enunciados en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Agenda de Acción de Accra. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen un papel crucial cuando se desea asegurar que la ayuda se utiliza eficazmente. Sin embargo, en muchos países las EFS carecen de la independencia, los recursos y la capacidad técnica necesaria para llevar a cabo las auditorías rigurosas y de alta calidad que necesitan los gobiernos, parlamentos, ciudadanos, medios de comunicación y socios para el desarrollo<sup>1</sup>.

Esta guía ha sido elaborada para ayudar al personal de los organismos de socios para el desarrollo –esto es, los proveedores bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo– a comprender las EFS y la forma de ayudarlas a desempeñar una función de supervisión más eficaz. Para incrementar la utilidad de esta guía, a lo largo del texto se proporcionan listas de verificación. A los comités de coordinación de los socios para el desarrollo se les sugiere utilizar estas listas de verificación cuando contraten y consideren dar apoyo a las EFS. Sin embargo, dichas listas no constituyen un marco restrictivo, sino que su propósito es promover el debate y la reflexión y estimular el desarrollo de una solución local y no la imposición de modelos externos.

Esta guía:

- describe la comunidad de EFS y la forma en que actualmente están trabajando en conjunto a nivel internacional para ayudar a fortalecer la capacidad de los miembros de esta comunidad;
- proporciona una lista de verificación para que los socios para el desarrollo consideren diferentes formas de apoyo a las EFS; y
- resalta las formas en que los socios para el desarrollo pueden contribuir al proceso de fortalecimiento de las EFS. En particular, trabajando en conjunto para:
  - ✓ desarrollar y apoyar proyectos de desarrollo de capacidad a largo plazo para las EFS, con base en evaluaciones detalladas del contexto político y planes estratégicos bien elaborados;
  - ✓ contratar a las EFS para que realicen la auditoría de los proyectos respaldados por los socios para el desarrollo, proporcionando orientación y capacitación, cuando se requiera;
  - ✓ abogar a favor de las EFS ante los gobiernos, parlamentos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros, de países en desarrollo, ayudando a elevar el perfil de las EFS y fomentando la utilización de sus hallazgos para lograr un cambio positivo en el uso de los recursos públicos; y

- ✓ utilizar los resultados de las auditorías de las EFS en las conversaciones con los ministerios de finanzas y ministerios responsables por el gasto público –en particular en las áreas clave para el alivio de la pobreza tales como educación y salud, al igual que en los ministerios que tienen impacto en la creación de riqueza tales como obras públicas y aduanas– para ayudar a asegurar que el trabajo de las EFS sea aprovechado a fin de lograr cambios beneficiosos.

Esta guía también destaca la necesidad de que los socios para el desarrollo forjen vínculos más sólidos con las EFS y sus interesados clave, de modo que puedan comprender mejor lo que se necesita. Cuando a los socios para el desarrollo les falte la experiencia necesaria para comprometerse de manera crítica con las EFS, al igual que los recursos para ayudarlas en el diseño de los proyectos, las licitaciones y el seguimiento posterior, la guía sugiere contratar a otros expertos para que apoyen esta función, posiblemente de otras EFS o del sector privado.

## Referencias

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2010), *DAC Statistical Reporting Directives*. Disponible en: [www.oecd.org/dac/stats/dacdirectives](http://www.oecd.org/dac/stats/dacdirectives). OCDE, París

## Notas

1. En esta guía, “socios para el desarrollo” hace referencia a los donantes. Un donante es un organismo oficial que brinda Asistencia Oficial para el Desarrollo (*OECD-DAC Statistical Directives*, párrafo 35). Bajo esta definición, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las empresas privadas no pueden calificarse como donantes. La Asistencia Oficial para el Desarrollo incluye transacciones oficiales que son administradas con el objetivo principal de promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo y que son concesionales por naturaleza y conllevan un elemento de donación de por lo menos el 25%.

## Introducción

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son los principales organismos de auditoría del sector público en un país. Su tarea principal consiste en examinar si los recursos públicos son gastados de forma económica, eficiente y eficaz, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes y en concordancia con las prioridades nacionales. El buen funcionamiento de las EFS es importante para confirmar que los controles están operando de manera efectiva, identificar el despilfarro y sugerir formas en las que las entidades gubernamentales pueden funcionar mejor. Para ello, elaboran informes de auditoría objetivos y rigurosos, destinados a lograr un cambio positivo en la forma en que los gobiernos administran los recursos públicos. Al asegurar que el dinero se gaste bien, las EFS pueden contribuir al desarrollo nacional sostenible y a reducir el fraude y la pobreza. Una EFS eficaz puede hacer más fácil el trabajo de los socios para el desarrollo, al garantizar que los fondos del socio se están utilizando para los fines propuestos y que los objetivos y resultados acordados están siendo alcanzados. Las EFS son una parte clave del sistema de gestión financiera del sector público de un país, ya que brindan tranquilidad a los parlamentos, ciudadanos y socios para el desarrollo, entre otros, de que los gobiernos están manejando de manera apropiada los fondos públicos.

La realidad en muchos países es que las EFS no funcionan como deberían. En muchos casos, carecen de la autoridad, las capacidades y los recursos necesarios para realizar auditorías completas e informar los resultados libremente y sin temor. No obstante, si los socios para el desarrollo actúan de conformidad con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo, y confían más en los sistemas de gestión, control y supervisión de los países en desarrollo, las EFS tienen entonces que ser más eficientes.

Esta guía tiene por objeto destacar algunas formas en que los socios para el desarrollo, es decir, los proveedores bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo, pueden ayudar a fortalecer la capacidad de las EFS. El Capítulo 1 del informe ofrece una visión general del mundo de las EFS y cómo éste se relaciona con otras reformas clave de la gestión financiera pública. Las secciones restantes de la guía tratan de lo siguiente:

- Acordar una estrategia (Capítulo 2);
- Entregar proyectos sólidos (Capítulo 3);
- Utilizar y promover el trabajo de las EFS (Capítulo 4); e
- Impulsar el cambio (Capítulo 5).

Para la elaboración de esta guía, hemos:

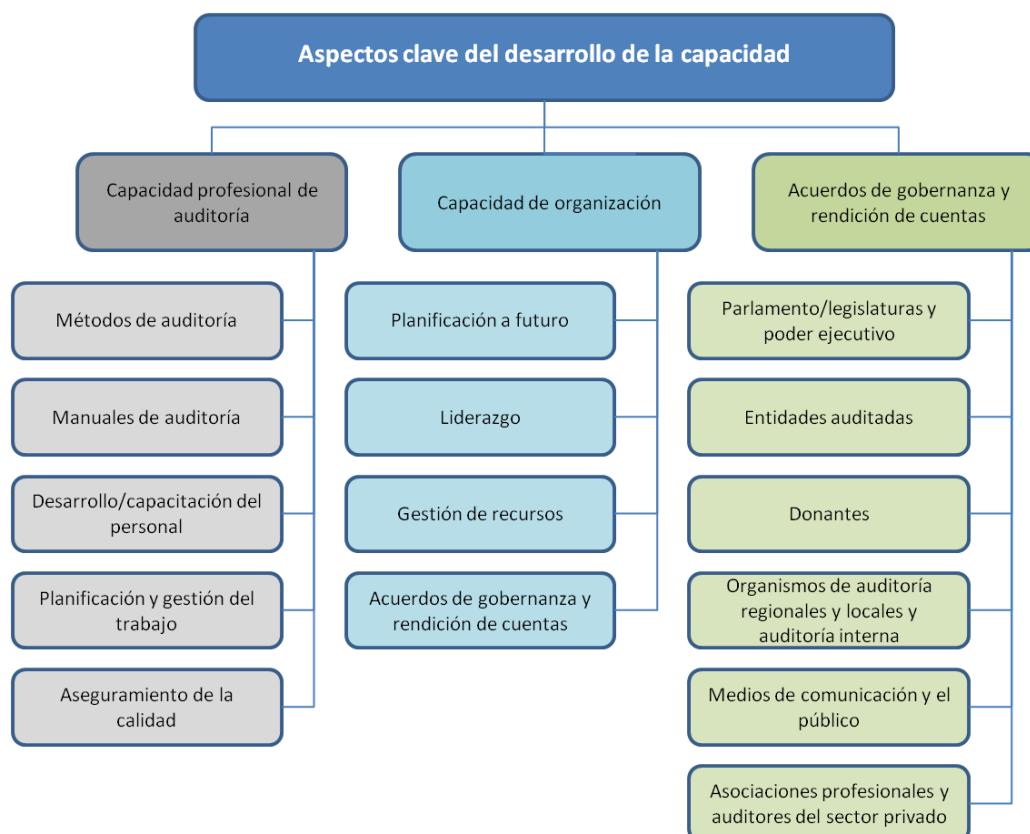
- revisado la literatura sobre desarrollo de capacidad y cooperación técnica y diferentes políticas y guías elaboradas por los socios para el desarrollo y las EFS (ver Anexo B y bibliografía);
- realizado una encuesta electrónica a:
  - socios para el desarrollo destacados;

- EFS beneficiarias;
- EFS que ofrecen asistencia para el desarrollo de capacidad, incluida la Iniciativa de Desarrollo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); y
- empresas del sector privado comprometidas en apoyar el desarrollo de capacidad en las EFS;
- visitado tres países con sólidas alianzas entre los socios para el desarrollo y las EFS, con el fin de identificar experiencias prácticas (ver Anexo A); y
- recibido asesoría y apoyo de un panel asesor de los socios para el desarrollo y las EFS.

En el Anexo C se incluye una metodología más detallada.

El marco conceptual para el desarrollo de la capacidad utilizado en esta guía se basa en gran parte en el marco que utiliza la INTOSAI en *Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide* (Creación de capacidades en Entidades Fiscalizadoras Superiores: Una guía). Dicho marco reconoce la necesidad de que las EFS fortalezcan no solo sus capacidades profesionales de auditoría sino también su capacidad de organización y de tratar de manera eficaz con el entorno externo, incluyendo el parlamento, la administración, las organizaciones de la sociedad civil y los medios.

**Gráfico 0.1: Aspectos clave del desarrollo de las EFS**

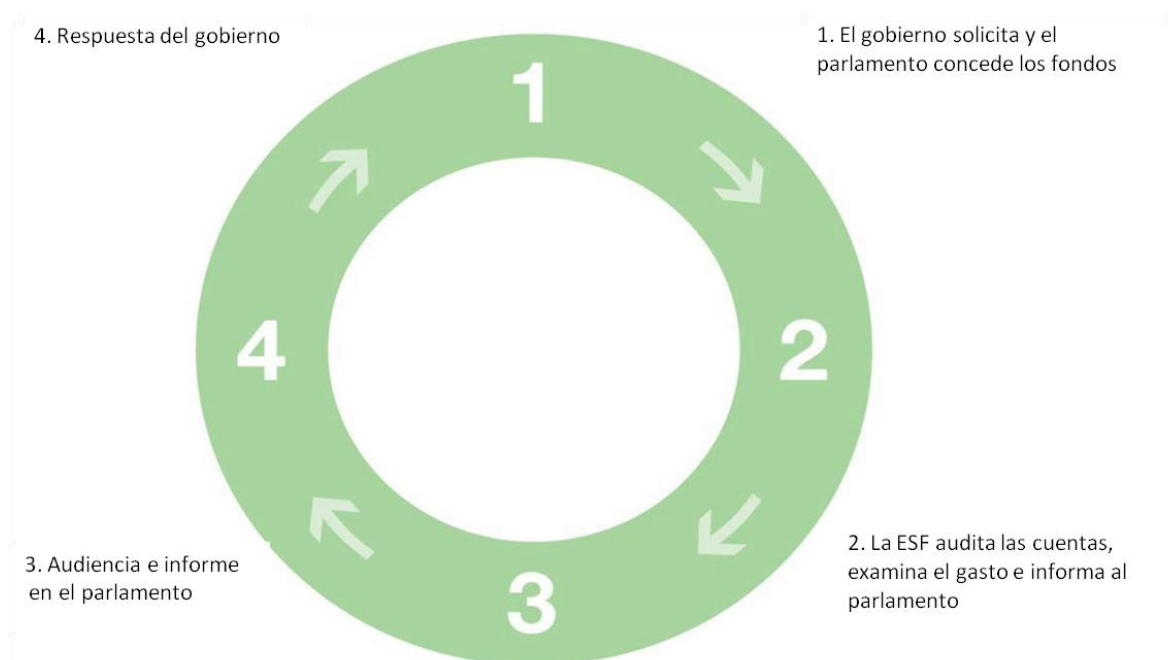


Fuente: INTOSAI 2007

La guía se centra principalmente en la forma en que los socios para el desarrollo pueden apoyar mejor a las EFS. Pero también puede aplicarse cuando se analiza cómo apoyar mejor a las instituciones de auditoría subnacionales, en caso de que existan, por ejemplo, entidades de auditoría anexas a los gobiernos regionales o provinciales. De hecho, en este tipo de contextos, una decisión importante para los socios para el desarrollo es si hay que centrarse únicamente en la EFS o tratar de brindar un apoyo que abarque las necesidades de los diferentes niveles de auditoría al mismo tiempo.

Esta guía sugiere formas en las que los socios para el desarrollo pueden trabajar con mayor eficiencia con las EFS. Sin embargo, es importante reconocer que la capacidad de un país en desarrollo en materia de auditoría y fiscalización superior no solo depende de las capacidades institucionales e individuales de las EFS, sino también, en un contexto más amplio, de las capacidades de la sociedad en su conjunto y las de otros actores, como por ejemplo la sociedad civil, el parlamento y el poder ejecutivo. Una condición necesaria es tener una EFS que funcione bien, pero los beneficios serán limitados si el entorno externo en el cual funciona no cuenta con la capacidad de interactuar con ella, comprometerse con su trabajo y promulgar las reformas adecuadas. Tal como muestra el Gráfico 0.2, las EFS pueden auditar lo que se hace con los fondos públicos, pero dependen de que los gobiernos elaboren presupuestos sólidos, de que los parlamentos examinen en profundidad y posteriormente aprueben tales presupuestos, y luego de que los parlamentos y el gobierno utilicen activamente los hallazgos de la auditoría de las EFS para lograr un cambio positivo.

**Gráfico 0.2: El proceso de rendición de cuentas**



*Fuente:* National Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido

En esta guía nos centramos en cómo los socios para el desarrollo pueden ayudar a las EFS a obtener asesoramiento y apoyo externos en temas de desarrollo de capacidad. Sin embargo, no hay que olvidar que la mayor parte del desarrollo de capacidad que se está dando en las EFS alrededor del mundo está siendo dirigido y administrado por su propio personal. Es el trabajo de estas personas, que se apropian y forjan sus organizaciones, lo que permitirá lograr los cambios que se requieren a largo plazo para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. El papel de la comunidad internacional de desarrollo, las EFS externas

y los consultores del sector privado es asegurarse de que lo que ellos hacen ayuda y no impide la evolución de instituciones públicas de auditoría que den una respuesta a nivel nacional, que estén dirigidas internamente y tengan alta calidad.

### **Referencias**

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2007), *Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide*.

## Capítulo 1: El Mundo de las EFS

### La arquitectura internacional de las EFS

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)<sup>1</sup> funciona como una organización “sombrija” para la comunidad de auditoría externa del gobierno. La INTOSAI ofrece un marco para que las EFS propicien el desarrollo y la transferencia de conocimientos, mejoren la fiscalización del gobierno a nivel mundial y realcen las capacidades profesionales, la condición y la influencia de las EFS miembros en sus respectivos países. Por medio de sus comités y grupos de trabajo, documentos y conferencias, la INTOSAI ofrece foros para que los auditores del gobierno en todo el mundo debatan aspectos de interés común y se mantengan a la vanguardia de los últimos desarrollos en temas de fiscalización y otras normas y prácticas óptimas profesionales aplicables. Las operaciones del día a día son manejadas por medio de la Secretaría de la INTOSAI en Viena. Las decisiones clave de la organización son acordadas cada tres años en el Congreso de la INTOSAI (INCOSAI). El Plan Estratégico de la INTOSAI tiene cuatro objetivos o corrientes de trabajo principales:

- normas profesionales;
- intercambio de conocimientos;
- desarrollo de capacidad; y
- organización internacional modelo.

La INTOSAI ha elaborado dos documentos clave que definen lo que se entiende por EFS independientes. El primero, acordado en 1977 y conocido como la "Declaración de Lima", determina el principio de la independencia de las EFS en términos metodológicos y profesionales. El segundo conocido como la "Declaración de México" fue acordado 30 años más tarde, en 2007, y define estos requisitos en términos más concretos, identificando ocho pilares que sustentan la independencia de la fiscalización gubernamental externa. Adicionalmente, en noviembre de 2010, la INTOSAI aprobó un conjunto de normas de alta calidad – las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores o ISSAI, que corresponden a las normas de auditoría del sector privado – Normas Internacionales de Auditoría (NIA). La adopción de estas normas es un gran desafío para el sector y se requerirá un esfuerzo considerable en relación con el desarrollo de capacidades antes de que muchas EFS puedan cumplirlas. Sin embargo, una vez implementadas, se prevé que habrá una gran mejoría en la calidad de las auditorías del sector público (ver [www.issai.org](http://www.issai.org)).

El trabajo de desarrollo de capacidad de la INTOSAI es supervisado por su Comité de Creación de Capacidades<sup>2</sup>. Las actividades principales de este comité incluyen:

- la elaboración y divulgación de las guías de prácticas óptimas para las EFS – disponibles en árabe, inglés, francés, alemán, español y ruso, por ejemplo:
  - *Building Capacity in SAIs: A guide* (Creación de Capacidad en las EFS: Una guía);
  - *Introducing Professional Qualifications for Audit Staff* (Introducción de Calificaciones Profesionales para el Personal de Auditoría);
  - *Peer Review Guide and Peer Review Checklist: Appendix to peer review guide* (Guía y Lista de Verificación para la Evaluación de Pares: Apéndice a la guía de evaluación de pares);



- *How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A guide* (Cómo Aumentar el Uso e Impacto de los Informes de Auditoría: Una guía);
- *Human Resource Management in SAIs* (Gestión de los Recursos Humanos en las EFS) (2012);
- la implementación de las ISSAI (pendiente); y
- el mantenimiento de una base de datos de proyectos de desarrollo de capacidad<sup>3</sup>.

Las EFS también son miembros de las siguientes organizaciones regionales de EFS:

Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África (AFROSAI) – y sus subgrupos regionales anglófonos y francófonos, Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África de Habla Inglesa (AFROSAI-E)<sup>4</sup> y Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África de Habla Francesa (CREFIAP)<sup>5</sup>;

- Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI)<sup>6</sup>;
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI)<sup>7</sup>;
- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI)<sup>8</sup>;
- Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI)<sup>9</sup>;
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)<sup>10</sup>; y
- Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico (PASAI)<sup>11</sup>.

Las regiones de la INTOSAI han formado comités de creación de capacidad que se denominan comités de capacitación o comités de fortalecimiento institucional. Estos comités suelen llevar a cabo clases magistrales para el personal de alto nivel de las EFS y cursos cortos de capacitación para el personal a lo largo de la región. Estas organizaciones regionales a menudo reciben financiamiento y apoyo de socios para el desarrollo de manera individual y de algunas EFS que cuentan con sus propios recursos para actividades de desarrollo de capacidad. Por ejemplo AFROSAI-E recibe financiación de las EFS de Holanda y Suecia, junto con el Banco Mundial, y cuenta con un amplio programa de capacitación y apoyo regional.

Además, la INTOSAI ha creado la IDI – la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI. La IDI es la rama de desarrollo de capacidad de la INTOSAI y tiene como objetivo mejorar la capacidad institucional de las EFS en los países en desarrollo, a través de programas de desarrollo colaborativo y sostenible basado en las necesidades. La IDI trabaja sobre una base multilateral en cada una de las regiones de la INTOSAI y de forma transregional, con el fin de entregar programas de desarrollo efectivos<sup>12</sup>.

Más recientemente, los socios para el desarrollo y la INTOSAI suscribieron un memorando de entendimiento para coordinar y supervisar un aumento en el apoyo a las EFS. Como parte integrante de la IDI, se creó un comité directivo y una secretaría con sede en Noruega. Un inventario global de las necesidades de desarrollo de las EFS y de las brechas de financiamiento identificadas fue elaborado como elemento clave para el apoyo futuro a las EFS de los países socios.

## Tipos de EFS

Las EFS varían y reflejan diferentes tradiciones legales, financieras y políticas. La INTOSAI opera sobre la base de que solo puede haber una EFS para cada país. Si un país tiene más de una

organización involucrada en auditoría externa pública, entonces es responsabilidad del país establecer qué organización desea registrar como la EFS, por lo general, aquella con las garantías constitucionales de independencia más sólidas. Los tres modelos principales son los siguientes<sup>13</sup>:

- **Modelo de Westminster**, conocido también como el modelo Anglosajón o Parlamentario, el cual se encuentra presente en el Reino Unido y la mayoría de los países del Commonwealth, incluyendo varios países en África Subsahariana, unos cuantos países europeos, tales como Irlanda y Dinamarca, y países latinoamericanos como Perú y Chile. En este modelo las EFS son conocidas como oficinas nacionales de auditoría.
- **Modelo Judicial o Napoleónico**, presente en los países latinos en Europa, en Turquía, en los países francófonos de África y Asia y en varios países latinoamericanos, incluidos Brasil y Colombia – allí las EFS son llamadas tribunales de auditoría o tribunales de cuentas. En el África francófona, este modelo puede coexistir junto a inspecciones estatales generales, algunas de las cuales pueden ser designadas como la EFS del país. Por lo general, estas inspecciones estatales son parte del ejecutivo pero independientes de determinados ministerios y departamentos.
- **Modelo de Junta o Colegiado**, se encuentra presente en algunos países europeos, incluidos Alemania y Holanda, en Argentina y países asiáticos como Indonesia, Japón y la República de Corea.

En algunos países, las facultades de las EFS están consagradas en la constitución. Sin embargo, cuando su función está plasmada en la constitución, cambiar esta función o facultad puede ser una tarea mayor. Además, puede que exista una brecha entre lo que legalmente se espera que la EFS haga y lo que en la práctica le es permitido. Existe amplio consenso internacional en que para que una EFS sea eficaz, debe ser independiente del gobierno de turno, pero esta independencia se ve a menudo restringida en formas pequeñas pero cruciales. Por ejemplo, el nombramiento del director de una EFS puede hacerse mediante un proceso de selección abierto o mediante el nombramiento personal por parte de un jefe de estado.

Las áreas clave donde se reflejan estas diferencias en el trabajo de una EFS incluyen las siguientes:

- **Ex-post versus ex-ante** – si bien las EFS se asocian generalmente con la auditoría del gasto ya realizado, algunas EFS también tienen la función de aprobar el compromiso del gasto. Otras tienen la función de comentar sobre los presupuestos nacionales antes de que sean aprobados.
- **Sanciones** – si bien muchas EFS solo tienen facultades de informar sobre el uso de los recursos públicos, otras tienen la facultad de multar, e incluso enviar a prisión, a quienes sean encontrados culpables de utilizar fondos públicos de manera inapropiada.
- **Inmunidad jurídica** – si bien los directores de algunas EFS están amparados por inmunidad parlamentaria cuando expiden sus informes de auditoría, otros pueden ser demandados por las entidades auditadas que no estén conformes con los hallazgos del informe.
- **Informe al parlamento** – si bien algunas EFS tienen el deber de informar al parlamento los hallazgos de la auditoría, otras son consideradas independientes del parlamento o se espera que presenten informes solo al jefe de estado o al ministerio de finanzas.
- **Informes al público** – mientras algunas EFS pueden publicar sus auditorías tan pronto como las terminen y se llevan a cabo audiencias parlamentarias abiertas al público y los medios, en otras rige el secreto en todos los pasos del proceso y pueden pasar años antes de que un informe de auditoría sea de dominio público.
- **Cobertura** – mientras algunas EFS deben cada año fiscalizar todas las entidades del gobierno, otras solamente deben producir un informe anual general sobre el uso del presupuesto nacional y/o

tienen la discreción para decidir cuántas entidades auditar cada año. En varios países existen límites sobre el tipo de fondos que las EFS pueden auditar. En algunos países, las EFS no pueden fiscalizar entidades paraestatales, en otros países, a los servicios de seguridad, y en otros, al banco central y entidades relacionadas.

- **Niveles del gobierno** – mientras algunas EFS pueden fiscalizar todos los niveles del gobierno, incluido el gobierno local, otras se limitan a los ingresos y gastos del gobierno central y entidades fiscalizadoras regionales o provinciales son las encargadas de auditar los otros niveles.
- **Tipos de auditoría** – mientras muchas EFS son libres para realizar una amplia gama de auditorías, incluidas las auditorías de regularidad (que abarcan auditorías de cumplimiento y financieras), auditorías de gestión o del uso óptimo de los recursos (“*value for money*”), auditorías ambientales y auditorías forenses, otras tienen mandatos legales más limitados.
- **Relación con los ministerios de finanzas** – si bien en algunos países las EFS son claramente independientes del gobierno y del ministerio de finanzas, en otros no es así: algunos ministerios de finanzas controlan sus propios servicios de auditoría interna que a menudo realizan funciones muy similares a las de las EFS, y en otros países, las EFS actúan como un departamento del ministerio de finanzas. Incluso en el caso de que una EFS pueda ser jurídicamente independiente, es posible que esté comprometida con el ministerio de finanzas por concepto de financiación, alojamiento y otros servicios, así como por la expedición de informes de auditoría.
- **Personal** – si bien algunas EFS tienen amplio control sobre sus recursos de personal –tienen la facultad de contratar, determinar remuneraciones, ascender, disciplinar e incluso despedir a personal– otras deben trabajar dentro de sistemas más amplios del sector público y ni siquiera tienen la facultad de decidir a quiénes emplear.

## Apoyo externo de las EFS

La comunidad de las EFS tiene una larga historia de apoyo a sus pares. Algunos ejemplos de esta ayuda se mencionan a continuación:

- **Programas entre pares** – algunas EFS cuentan con sus propios recursos para concertar asociaciones de desarrollo de capacidad a largo plazo con otras EFS.
- **Apoyo a través de la INTOSAI, la IDI y entidades regionales** – estos organismos y sus diferentes grupos de trabajo y subcomités establecen normas, producen pautas y guías de prácticas óptimas, dirigen una amplia variedad de talleres de desarrollo de capacidad, clases magistrales y conferencias y ofrecen apoyo técnico local.
- **Intercambios bilaterales** – cuando los auditores de una EFS visitan otra EFS para aprender sobre sus operaciones y enfoques de auditoría, a menudo esto significa que la EFS anfitriona realice talleres o seminarios especializados.
- **Programas formales de capacitación** – varias EFS dirigen programas de capacitación y becas que están a disposición de otras EFS y que pueden variar en duración desde una semana hasta varios meses e incluir un elemento de formación en campo, así como aprendizaje impartido en el aula.
- **Prestación de servicios de personal o asignaciones a largo plazo** – algunas EFS toman personal de otras EFS para que trabajen en su entidad por un plazo de hasta un año o más, con el objeto de que aprendan acerca de todos los aspectos del trabajo de auditoría.

- **Evaluaciones de pares** – las EFS suelen invitar a una o más EFS para que hagan revisiones de pares o funcionales, que pueden incluir revisiones organizacionales de alto nivel o de actividades específicas de auditoría. Por ejemplo, en algunas regiones como en la AFROSAI-E, todos los países miembros acordaron participar en una revisión trienal de aseguramiento de calidad realizada por equipos regionales de expertos.
- **Auditorías conjuntas o en colaboración** – ocasionalmente, las EFS se unen para llevar a cabo auditorías conjuntas o paralelas que permiten intercambiar métodos y enfoques.
- **Contactos informales** – Con frecuencia, las EFS se contactan entre sí para intercambiar recursos o para obtener asesoría específica sobre temas particulares que estén enfrentando, así como mediante la participación en comités y organismos de trabajo internacionales y regionales.

Algunas EFS son financiadas directamente por sus parlamentos, gobiernos y/o agencias de desarrollo para brindar apoyo para el desarrollo de capacidad de las EFS. Esto ha permitido que algunas EFS formulen programas de largo plazo para el apoyo de EFS y/o regiones específicas. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia ha recibido financiación del Parlamento sueco, lo cual le ha permitido financiar, entre otros, un proyecto de desarrollo de capacidad a largo plazo con la Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania y la prestación de servicios de personal a AFROSAI-E.

Los socios para el desarrollo apoyan a las EFS de diferentes formas: directamente mediante la financiación del desarrollo de capacidad o encargando a las EFS la realización de auditorías específicas, e indirectamente abogando a favor de las EFS ante los gobiernos y/o parlamentos para, por ejemplo, introducir legislación moderna que confiera independencia a dichas entidades.

Los programas de desarrollo de capacidad pueden variar desde pequeñas contribuciones focalizadas hasta programas de asociación o hermanamiento a largo plazo con personal internacional de tiempo completo que es localizado en la entidad beneficiaria por varios años. Estos programas pueden abarcar todos los aspectos de desarrollo organizacional, incluyendo:

- desarrollo de las capacidades técnicas y gerenciales del personal de auditoría;
- fortalecimiento de las estructuras de apoyo institucional de las EFS, tales como planificación estratégica, sistemas de tecnología de la información, gestión de recursos humanos y gestión de recursos; y
- establecimiento de vínculos más fuertes con los interesados externos para aumentar el impacto de las actividades de auditoría.

Los programas pueden también incluir contribuciones de corto plazo y altamente focalizadas para ayudar a las EFS a:

- realizar auditorías en ámbitos específicos, por ejemplo, el control gubernamental al sector extractivo o ingresos y aduanas;
- tramitar el volumen acumulado de cuentas no auditadas;
- aprender a utilizar un nuevo paquete de auditoría que hace uso de tecnologías de la información – TI;
- producir una nueva estrategia de RR.HH. o TI; o
- mejorar sus sesiones de información al parlamento.

Estas actividades de desarrollo de capacidad pueden ser entregadas a través de diferentes socios, incluyendo:

- otras EFS, bien sea individualmente o en consorcio con otras EFS o incluso con firmas privadas;
- las regiones de la INTOSAI, a menudo con la participación de la IDI, ofrecen capacitación y apoyo a EFS individuales y ocasionalmente a otros organismos regionales;
- entidades provinciales o regionales de fiscalización, por ejemplo, las administraciones descentralizadas en el Reino Unido, las provincias en Canadá y los estados en Alemania;
- firmas de consultoría del sector privado, bien sean firmas internacionales o firmas de países asociados;
- consultores individuales; y
- asociaciones profesionales contables o de auditoría.

Con las medidas llevadas a cabo por algunos socios para el desarrollo para dar apoyo presupuestario directo a los países en desarrollo, las EFS se convierten en una importante fuente de información para determinar si los recursos son utilizados para los fines previstos y, en particular, en qué grado dichos recursos contribuyen al alivio de la pobreza. Como parte de la evaluación del riesgo fiduciario, que precede a la decisión de suministrar apoyo presupuestario directo, muchos socios para el desarrollo tratarán de evaluar la confianza que se pueda depositar en el trabajo de las EFS.

## Referencias

INTOSAI (1977), Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización. Disponible en: [www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration)

INTOSAI (2007), Declaración de México sobre la Independencia de las EFS. Disponible en: [www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration)

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2007), *Building Capacity in SAIs: A Guide*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2010), *Introducing Professional Qualifications for Audit Staff*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2010), *Peer Review Guide and Peer Review Checklist – Appendix to Peer Review Guide*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2010), *How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2012), *Human Resource Management in SAIs*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2012), *Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions: Strategic Considerations*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2012), *Comparative Audit Programs between Supreme Audit Institutions*.

## Notas

1. Ver [www.INTOSAI.org](http://www.INTOSAI.org)

2. Ver [www.cbc.courdescomptes.ma](http://www.cbc.courdescomptes.ma)
3. Disponible en: [www.cbcdirectory.org](http://www.cbcdirectory.org)
4. Ver [www.afrosai-e.org.za](http://www.afrosai-e.org.za)
5. Ver [www.crefiaf.org](http://www.crefiaf.org)
6. Ver [www.arabosai.org](http://www.arabosai.org)
7. Ver [www.asosai.org](http://www.asosai.org)
8. Ver [www.carosai.org](http://www.carosai.org)
9. Ver [www.eurosai.org](http://www.eurosai.org)
10. Ver [www.olacefs.com](http://www.olacefs.com)
11. Ver [www.pasai.org](http://www.pasai.org)
12. Ver [www.idi.org.no](http://www.idi.org.no)
13. Ver [www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf](http://www.dfid.gov.uk/aboutDFID/organisation/pfma/pfma-externalaudit-briefing.pdf)

## Capítulo 2: Acordar una estrategia

### Introducción

Cada EFS funciona en un contexto sociopolítico único. Al ayudar a proporcionar apoyo a las EFS para que desempeñen un papel de supervisión cada vez más eficaz, una tarea clave para los socios para el desarrollo es entender el contexto y trabajar con ellas y con otros socios clave. Es un proceso que implica escuchar, observar y registrar, pero también es un reto pues las EFS no son conscientes de las brechas existentes entre dónde se está y a dónde se quiere llegar, o porque no tienen acceso a una visión más amplia de lo que es realmente posible. Los socios para el desarrollo deben invertir para entender a las EFS y sus entidades asociadas, incluidos los comités de supervisión del parlamento, ministerios de finanzas y organizaciones de la sociedad civil, y trabajar con ellos para formular una estrategia para el desarrollo de la capacidad institucional de las EFS. También se necesita que los socios para el desarrollo trabajen más estrechamente que nunca entre sí para asegurar que se asumen compromisos claros y consensuados ante las EFS, que no están imponiendo sus propias soluciones y que se establecen asociaciones mutuamente beneficiosas a largo plazo.

Al mismo tiempo, es importante que los socios para el desarrollo trabajen de manera que garanticen que los países y sus instituciones, incluidas las EFS, lleven adelante esfuerzos para diseñar e implementar reformas de la Gestión Financiera Pública. La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo resaltan la importancia de que los países ejerzan un liderazgo eficaz en sus políticas de desarrollo y estrategias, y coordinen acciones de desarrollo. Los socios para el desarrollo acordaron respetar el liderazgo del país socio y ayudarlo a reforzar su capacidad para ejercerlo. Al apoyar a las EFS, los socios para el desarrollo no deben perder de vista este importante compromiso, poniendo al gobierno y las prioridades de las EFS en el centro de los procesos de toma de decisiones individuales, organizacionales y a nivel de sede para apoyar a las EFS (OCDE, próximo a publicarse<sup>a</sup>).

### Entender a la EFS asociada

Al decidir cómo trabajar y apoyar a la EFS, es importante hacer una inversión temprana para entender a la entidad, el contexto sociopolítico en el que opera y los esfuerzos previos que se hayan hecho interna y externamente para ayudar al desarrollo de su capacidad. ¿Cuáles son los motores de cambio que permitirán a la EFS mejorar su eficacia? ¿Dónde está el apoyo a la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas y cuáles son las fuerzas que han sido desplegadas frente a esas mejoras? ¿Hasta qué punto la EFS puede ser el motor del cambio?

Algunos de los aspectos principales que será conveniente que los socios para el desarrollo aborden son los siguientes:

#### ***¿Qué tan independiente es la EFS?***

- ✓ ¿La independencia de la EFS está garantizada en la constitución y/u otras leyes, y estas leyes se han promulgado?

- ✓ ¿Existe un proceso abierto y transparente para nombrar al director de la EFS, que garantice que la persona nombrada es políticamente neutral, y que una vez nombrada su cargo esté seguro?
- ✓ ¿La EFS tiene libertad para decidir qué audita y cómo lo hace?
- ✓ ¿La EFS tiene acceso a todos los departamentos de gasto y de recaudación de ingresos del gobierno y a otras entidades que gastan fondos públicos?
- ✓ ¿La EFS tiene la libertad de publicar los hallazgos de sus auditorías dentro de un plazo razonable una vez que éstas son terminadas y asegurar que los mismos sean de fácil acceso a los medios y al público?
- ✓ ¿La EFS tiene inmunidad jurídica?
- ✓ ¿Tiene la EFS la facultad para realizar todo tipo de auditorías – por ejemplo, de regularidad (incluidos los aspectos financieros y de cumplimiento) y del uso óptimo de los recursos (“value for money”) o de gestión?
- ✓ ¿Cómo se determina y aprueba el presupuesto de la EFS?
- ✓ ¿Cómo se contrata al personal y cómo se acuerda el pago y la remuneración?

***¿La EFS tiene una cobertura razonable de las entidades que debe auditar?***

- ✓ ¿Cuántas auditorías debe legalmente hacer cada año, y cuándo deben estar terminadas? ¿En qué medida se cumplen estas metas?
- ✓ ¿La EFS hace auditoría a entidades del gobierno regional y local, así como también a las entidades centrales? Si no audita las entidades regionales o locales, ¿tiene alguna función para fijar normas y asegurar la calidad?
- ✓ ¿Con qué frecuencia hace la auditoría a cada entidad?
- ✓ ¿Existe un volumen acumulado de cuentas no auditadas? Si lo hay, ¿qué tan grande es? ¿La EFS tiene la facultad de contratar las auditorías a otros proveedores de servicios y en qué medida lo hace?

***¿Cuál es la capacidad actual de la EFS?***

- ✓ ¿Cuánto personal tiene la EFS? ¿Cómo está organizado y cómo se maneja? ¿Qué proporción cuenta con calificaciones profesionalmente relevantes? ¿Qué proporción maneja bien la técnica de computación? ¿La EFS aplica políticas inclusivas de personal?
- ✓ ¿Cuáles son las normas de auditoría que utiliza? ¿Qué relación tienen éstas con las normas contables que se utilizan en el sector público? ¿En qué medida la EFS ha adoptado o está en vías de adoptar las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)?
- ✓ ¿Qué infraestructura de TI tiene la EFS? ¿Cuál es la relación computadores-personal? ¿Dónde están localizados? ¿Las oficinas regionales trabajan en red?
- ✓ ¿Tiene la EFS acceso a personal profesional capacitado en funciones de apoyo clave, como recursos humanos, TI, finanzas, adquisiciones y comunicaciones?
- ✓ ¿El personal está ubicado conjuntamente en edificios aptos para el servicio o está diseminado en las instalaciones de las entidades auditadas?



- ✓ ¿Cuenta la EFS con los medios (transporte, presupuesto de viajes, etc.) para contactar a las entidades auditadas en forma regular y sencilla?

***¿Cómo se maneja y controla la EFS?***

- ✓ ¿Cuenta la EFS con un plan estratégico actual y con planes de acción de desarrollo y cómo son aprobados?
- ✓ ¿Cuenta la EFS con un consejo de administración / comité de liderazgo que se reúna con regularidad y produzca actas de las deliberaciones? ¿Quién integra esos órganos?
- ✓ ✓ ¿Tiene la EFS una función de auditoría interna y de quién depende jerárquicamente esta función?
- ✓ ¿Con qué frecuencia se audita externamente a la EFS? ¿Quién nombra al auditor externo, y es este proceso abierto y transparente? ¿Quién considera y actúa con base en el informe de auditoría externa?
- ✓ ¿Suscribe el personal al menos una vez al año formularios de código de conducta y declaración de intereses?
- ✓ ¿Existe internamente un sistema de revisión de calidad de la auditoría independiente?
- ✓ ¿Existe un sistema formal e implementado para la rotación del personal entre auditorías?
- ✓ ¿Cuenta la EFS con un sistema riguroso y transparente para hacer seguimiento a los hallazgos y recomendaciones de auditorías pasadas, incluyendo los informes al parlamento sobre los resultados de las auditorías pasadas?

***¿La EFS ha creado asociaciones eficaces con interesados externos clave?***

- ✓ ¿Qué tan eficaces son las relaciones de la EFS con el parlamento? ¿Con qué comités trabaja? ¿Hacen estos comités audiencias públicas periódicas sobre los informes de la EFS? ¿Funcionan los comités de manera efectiva y cuentan con el apoyo de personal capacitado? ¿Están las actas de las audiencias a pronta disposición del público? ¿Existe un proceso de funcionamiento claro para que los hallazgos del comité sean entregados al gobierno? ¿Cuánto tiempo toma este proceso y qué evidencia existe del grado de interés del gobierno o del poder ejecutivo? ¿Qué sucede cuando el parlamento se disuelve? ¿Existe voluntad dentro del parlamento para ejercer un mayor control? ¿De dónde surge esto y por qué? ¿Entienden los congresistas y el personal cómo usar el trabajo de la EFS para que el gobierno rinda cuentas por sus actuaciones?
- ✓ En administraciones de estilo monárquico o presidencial, donde es posible que el poder no resida meramente en el parlamento, ¿qué apoyo existe para fortalecer la EFS? ¿Tiene el director de la EFS fácil acceso al presidente y a los asesores principales? ¿Tienen ellos un claro entendimiento de la función de la EFS?
- ✓ ¿Qué otros órganos públicos participan en la inspección y/o en la auditoría? ¿Cómo trabaja la EFS con estos órganos? ¿Existen protocolos claros que definen las diferentes funciones de estos órganos? ¿Existen áreas de duplicación innecesaria y están estas áreas siendo abordadas? ¿Existe evidencia de cooperación entre estos órganos?

- ✓ ¿Qué tan bien trabaja la EFS con el ministerio de finanzas y los ministerios de línea – se percibe como un organismo que hace un trabajo riguroso y contundente que agrega valor? ¿Existe evidencia de que el ministerio de finanzas y otros ministerios de línea toman seriamente el proceso de auditoría? ¿Tiene el personal del ministerio de finanzas un claro entendimiento de la función de la EFS? ¿La ven como una ayuda para su trabajo o como una competencia?
- ✓ ¿Cuál es la relación entre la EFS y la auditoría interna dentro de los ministerios? ¿Es clara la diferencia de sus funciones? En caso de superposiciones, ¿han sido éstas identificadas y se han implementado mecanismos para evitar la duplicación? ¿Ha hecho la EFS una evaluación de la auditoría interna y hasta qué grado se puede confiar en sus conclusiones? ¿Qué hace la EFS para apoyar y fortalecer la auditoría interna?
- ✓ ¿Qué relaciones existen entre la EFS y los socios para el desarrollo? ¿Hasta qué punto se basan éstas en la confianza? ¿Existen contactos informales además de los formales? ¿Tienen los socios para el desarrollo el compromiso de aumentar la confianza en la EFS a cambio de reformas y mejoras en la capacidad y entrega, y esto se manifiesta? En países donde la ayuda de los socios para el desarrollo es una parte importante del presupuesto público, y sin invadir la independencia de la EFS, ¿son dichos socios informados sobre programas y planes de auditoría futuros?
- ✓ ¿Cuenta la EFS con una estrategia de comunicaciones externa dirigida a mantener al público al corriente de los principales hallazgos de la auditoría? ¿Existe una página web actualizada? ¿Expide la EFS comunicados de prensa, realiza ruedas de prensa o utiliza otras maneras de informar al público?
- ✓ ¿Tiene la EFS sólidos vínculos con las principales entidades profesionales y organizaciones de la sociedad civil?
- ✓ ¿Informan los medios periódica y equitativamente sobre el trabajo de la EFS?
- ✓ ¿Qué tan bien está vinculada la EFS con la red regional de EFS? ¿A qué tipo de capacitación y apoyo tiene acceso?

### ***¿Cuál es el espacio político para reformas?***

- ✓ ¿Está la dirección de la EFS en busca del cambio? ¿En qué áreas lo hace y qué la frena? ¿Piensa más allá de la entrega de informes de auditoría individuales y se concentra en lograr un cambio benéfico?
- ✓ ¿Qué sucede en el panorama de la gestión financiera pública que pueda tener impacto en la forma de trabajo de la EFS – ampliación de la auditoría interna, creación de comités de auditoría, introducción de sistemas financieros computarizados a nivel nacional, adopción de las normas contables internacionales, migración hacia la contabilidad de valores devengados, descentralización del gasto?
- ✓ ¿Qué sucede en el ámbito judicial/anticorrupción? Si la EFS necesita asistencia jurídica ¿es el sistema judicial independiente y eficaz? ¿La corrupción de la policía es generalizada? ¿Trabaja la EFS en estrecha colaboración con otras entidades de rendición de cuentas en el país, incluidos los organismos anticorrupción y/o de integridad? En África francófona, ¿son claras las funciones de las inspecciones estatales generales y los tribunales de cuentas? ¿Existe un consenso acerca de quién necesita asistencia para el fortalecimiento de capacidad, de qué tipo y para que haga qué?

- ✓ ¿Qué grupos podrían apoyar o frustrar un cambio?
- ✓ ¿Cuáles son los riesgos para la EFS de ir más allá de la zona de confort de la economía política del país – amenazas físicas o violencia dirigidas en contra del personal, reubicación forzosa de personal clave a otros puestos de trabajo, uso de dispositivos de bloqueo legal, por ej.: amenazas de demanda, no entrega de documentos o informes clave?

### ***¿Qué se hace o se ha hecho para apoyar a la EFS?***

- ✓ ¿Qué ayuda ha tenido la EFS por parte de los socios para el desarrollo, otras EFS, organizaciones regionales? ¿Cuál ha sido la evidencia de los impactos? ¿Qué evaluaciones se hicieron? ¿Cómo han sido utilizados los resultados de dichas evaluaciones para cambiar futuros programas? ¿La gestión ejecutiva ha sido adecuada? ¿Qué otras evaluaciones se planean hacer?
- ✓ ¿De qué forma los socios para el desarrollo coordinan sus esfuerzos? ¿Existe un documento de planificación estratégica? ¿Qué socios para el desarrollo operan fuera de la asociación? ¿Los socios para el desarrollo planean usar o usan actualmente los informes de la EFS para sus necesidades en materia de informes?

### **Cómo desarrollar el conocimiento**

La mayoría de las EFS han sido evaluadas por socios para el desarrollo o por otra EFS o bien han participado en alguna otra forma de evaluación nacional. Se puede obtener mucha información de fuentes ya existentes, aunque se debe tener cuidado de verificar que la información no esté desactualizada y de que lo que se informa ha sido o puede ser validado en forma independiente. Alguna información especialmente útil puede encontrarse en las siguientes fuentes:

- Evaluaciones de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)<sup>1</sup>;
- Evaluaciones de la Capacidad de Gestión Financiera del País (*Country Financial Accountability Assessments (CFAAs)*)<sup>2</sup>;
- Informes sobre la Observancia de Códigos y Normas sobre la Transparencia Fiscal del FMI – IOCN) (*IMF Reports on the Observance of Standards and Codes of Fiscal Transparency (ROSCs)*)<sup>3</sup>;
- Estrategias de país de los socios para el desarrollo clave que operan en un país;
- Directorio del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI de proyectos pasados y en curso<sup>4</sup> y la información obtenida del respectivo socio para el desarrollo o EFS para los informes de proyecto o evaluaciones externas finales;
- Las organizaciones regionales de EFS: pueden contar con evaluaciones o revisiones de pares que deseen compartir (podrían necesitar aprobación de la EFS respectiva) y sus informes anuales sobre actividades también pueden ofrecer una noción sobre los niveles de desarrollo de sus miembros; e
- INTOSAI: la Secretaría de socios para el desarrollo cuenta con amplia información de los últimos inventarios sobre proyectos pasados y las necesidades futuras de las EFS<sup>5</sup>.

Esta información necesita ser complementada con reuniones con la EFS y sus altos funcionarios directivos –es posible que ellos tengan otras revisiones más recientes, planes estratégicos y otros documentos para ayudar a entender mejor su trabajo y las dificultades que enfrentan. Es importante que

haya una buena relación con este equipo y demostrar que, como partes externas, los socios para el desarrollo no vienen con nociones preconcebidas de qué tipo de apoyo externo necesita la EFS, sino que están abiertos a escuchar y al diálogo constructivo. Además de recopilar información para entender a las EFS, este tipo de reuniones son también importantes para formar una opinión acerca de si la dirección de la EFS:

- está comprometida para mejorar la calidad de la auditoría pública y su organización;
- puede ser objetiva con respecto a la posición de su organización;
- tiene una apreciación razonablemente correcta de la brecha que existe entre la situación en la que están y adónde necesitan llegar para modernizar su entidad; y
- cuenta con la capacidad de gestión y organización para impulsar un cambio sostenido.

Cuando el personal de la EFS ha sido enviado al exterior para participar en becas ofrecidas, por ejemplo, por la Oficina del Auditor General de Canadá o la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, o existe personal que ha sido certificado por la IDI como especialistas en capacitación, puede ser útil entrevistar a este personal de cuando en cuando para analizar lo que aprendieron, conocer qué piensan que se debe cambiar en su organización y en qué forma creen que los socios para el desarrollo pueden ayudar. Un reto que algunas veces enfrentan quienes regresan es que sus organizaciones no hacen planes para su regreso, no saben cómo utilizar mejor sus capacidades recién adquiridas y como resultado pueden perderlos. El estímulo acertado por parte de los socios para el desarrollo podría permitir que el regreso sea más eficaz.

También debe llevarse a cabo un diálogo sincero con el personal clave en las administraciones dirigidas por un presidente o un primer ministro, con los parlamentos, ministerios de finanzas, asociaciones profesionales, otros socios para el desarrollo, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales o locales y organizaciones de medios de comunicación, entre otros. Si existen entidades de auditoría independientes de carácter regional, también debería haber diálogo con ellas. Estos intercambios de información deben estar dirigidos a:

- comprender mejor el contexto en el que funciona la EFS;
- obtener impresiones de las partes interesadas sobre las fortalezas y debilidades de la EFS y la forma en que desearían que la EFS mejorara –en particular, percepciones de la capacidad e integridad del equipo directivo; y
- entender las oportunidades emergentes para que la EFS establezca asociaciones más sólidas y aumente su impacto.

Si los socios para el desarrollo no están convencidos del compromiso del equipo directivo de la EFS, no sería prudente comprometerse con ninguna otra iniciativa de desarrollo de capacidad hasta que esto se demuestre. También se puede necesitar trabajo adicional para identificar quiénes o qué organizaciones pueden estimular a la dirección de la EFS para que ésta se comprometa a hacer una reforma. Si les falta la capacidad o voluntad para ser objetivos, podrían hacer uso de expertos externos confiables para que trabajen con el equipo directivo de la EFS mediante talleres de planificación participativa. Para ayudar a establecer una apreciación de la brecha, se pueden hacer giras de estudio bien seleccionadas, no solo a las EFS más avanzadas sino también a EFS pares en las que se haya logrado un cambio sostenido –con ello, se ayuda a la dirección de la EFS a adquirir una visión más clara y a ver también las posibilidades de cambio. Y si las capacidades de gestión o de organización parecen débiles, la capacitación en gestión de proyectos debería ser parte del programa de apoyo, deberían incorporarse metas claras y de corto plazo en el diseño de proyectos y podrían utilizarse expertos externos para hacer un seguimiento del progreso y ofrecer orientación, cuando se necesite.

Cuando los socios para el desarrollo y la EFS consideren que se debe hacer una evaluación independiente, es necesario buscar una que atienda las necesidades de todos los socios interesados. Las revisiones de este tipo son costosas, especialmente cuando requieren tiempo de la alta dirección de la EFS, y exigen mucho cuidado para obtener una revisión correcta, para recopilar solo lo necesario y, en lo posible, utilizar material preexistente.

### Formulación de una estrategia: un proceso iterativo

Idealmente, una EFS debe poder hacer su propia revisión interna, establecer su propio plan institucional y presentar a los socios para el desarrollo un análisis convincente y costeadado de sus necesidades de apoyo externo. Con frecuencia, la realidad es diferente. Invariablemente, existe una asimetría de conocimiento e información en la que la EFS tiende a querer lo que sabe y no busca lo que no sabe. Muchas EFS han heredado y mantenido sistemas demasiado centrados en el cumplimiento o inspección. Estos sistemas son muy diferentes de los sistemas de auditoría modernos basados en el riesgo, que actualmente son adoptados por las principales EFS. Además, muy a menudo estas EFS funcionan en entornos donde la función de los órganos de auditoría externa se ubica incómodamente dentro de un contexto de economía política / de país donde la crítica es considerada como política o étnicamente desleal o donde la revelación del despilfarro financiero o la corrupción es vista como un desafío a poderosos individuos o élites. En este contexto, se precisa de una EFS valiente, que se sienta lo suficientemente segura y facultada con amplios poderes para presionar la publicación de hallazgos contundentes de la auditoría.

En estas situaciones, los socios para el desarrollo necesitan adquirir y validar información acerca de la EFS y su entorno, y usarla para formular su propia estrategia de lo que ellos pueden hacer para ayudar –conscientes de las solicitudes de la EFS pero sin temor a objetarlas.

#### **Recuadro 2.1. Ejemplo: Áreas clave examinadas por el Banco Interamericano de Desarrollo antes de decidirse a apoyar a una EFS**

Estabilidad e independencia política e institucional; visión estratégica de la entidad; sus planes anuales de operación; procesos de control de calidad; capacidades de control y supervisión; cualquier indicio de la evaluación de resultados (calidad del trabajo); su capacidad de coordinación con otros organismos del gobierno en el país, en particular, con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; nuestra experiencia previa con la EFS; y la permanencia en el cargo y reputación del Auditor General.

(BID – Respuesta a la encuesta electrónica.)

Al elaborar una estrategia de apoyo a una EFS, un socio para el desarrollo debe formular las siguientes preguntas básicas:

- ✓ ¿La EFS necesita ayuda? ¿Funciona lo suficientemente bien sin asistencia externa para el desarrollo? ¿Cuenta con los recursos para obtener su propia asistencia sin hacer uso de los recursos del socio para el desarrollo?
- ✓ ¿Se necesita que la asistencia esté dirigida a la EFS u otras organizaciones clave, o ambas en paralelo? Por ejemplo, si uno de los aspectos clave es que los informes de auditoría sean de dominio público, puede ocurrir que el enfoque de apoyo deba dirigirse al gobierno, el

parlamento, los medios u otros. Si las debilidades residen en el control interno en los ministerios de línea, los mayores esfuerzos tal vez deban dirigirse a ellos.

- ✓ Si se prestara asistencia, ¿existen posibilidades de éxito razonables? ¿Qué se ha logrado con los aportes anteriores? Si no ha sucedido un cambio sustantivo o si no hay evidencia de que se hayan mantenido los sistemas o cambios introducidos en el pasado, ¿qué sugiere que en esta ocasión las cosas puedan ser diferentes? Si el término del cargo de un auditor general está próximo a vencerse ¿sería mejor esperar hasta que asuma uno nuevo?
- ✓ ¿Qué socio para el desarrollo está en la mejor posición para prestar asistencia? ¿Está ya el campo demasiado colmado y la participación solo acrecentaría el costo de oportunidad para la EFS y retardaría su desarrollo? ¿Qué organizaciones cuentan con la experiencia para interactuar con la EFS? ¿Se deben involucrar los socios para el desarrollo como resultado de sus prioridades políticas nacionales? En este caso, ¿pueden trabajar con o a través de terceros para por lo menos asegurar que la ayuda sea armonizada y coordinada?

Es posible que las respuestas a estas preguntas no sean “sí” o “no”, pero de cualquier manera, ellas ayudarán a los socios para el desarrollo a profundizar el entendimiento que tienen de la EFS, su contexto y la clase de estrategias que podrían generar un cambio duradero.

Dependiendo de las respuestas a estas preguntas, debería ser más fácil considerar si el enfoque se debe orientar a:

- resaltar las capacidades, conocimientos, normas y procesos de la EFS, involucrando posiblemente a una tercera organización para que ayude y/o suministre recursos para comprar planta y equipo;
- influenciar a los principales interesados externos de la EFS, incluidos los miembros del parlamento, altas figuras de la administración pública u otros, para apoyar un cambio provechoso en la EFS;
- encargar a la EFS la realización de auditorías de los proyectos del socio para el desarrollo;
- apoyar el desarrollo de capacidades de supervisión y compromiso con el trabajo de la EFS en el parlamento, organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros interesados clave; o
- una combinación de lo anterior.

Un primer paso clave en el apoyo a la EFS es asegurar que la organización cuenta con un sólido plan estratégico y/o plan de desarrollo institucional. Este tipo de planes ayudan a demostrar hacia dónde se está dirigiendo la organización y a identificar cómo la ayuda externa puede contribuir a este proceso. Cuando no se cuenta con un plan, entonces el enfoque de la ayuda inicial del socio para el desarrollo debe dirigirse fundamentalmente a apoyar la producción de dicho plan. A veces pequeños aportes *ad hoc* pueden ser útiles para alentar a una EFS a que comience a pensar estratégicamente o a desarrollar un grado de confianza con las organizaciones externas que puedan ayudar a formar capacidad. Sin embargo, cualquier asistencia sustancial debe basarse y responder a un proceso de planificación sólidamente estructurado.

Para ayudar a producir planes estratégicos y/o planes de desarrollo institucional, la INTOSAI ha creado dos plataformas principales:

- el Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI ha producido una serie de guías. La primera, *A Guide on Building Capacity In SAIs*, describe los aspectos clave que las EFS deben considerar cuando desarrollen planes – en particular, la necesidad de crear las capacidades técnicas

del personal, de construir servicios de apoyo modernos en áreas como recursos humanos y TI, y de centrarse en garantizar que el trabajo de las EFS tenga impacto, forjando fuertes vínculos con el parlamento, las entidades auditadas, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y otros socios. El objeto es complementar las guías con un programa permanente de talleres regionales de modo que las EFS tengan oportunidad de reflexionar sobre qué es lo que significan las guías para su entidad, y por lo tanto, qué es lo que deberían buscar de los socios para el desarrollo y otros actores; y

- la IDI ha creado y conducido programas de desarrollo de capacidad para las EFS sobre cómo hacer evaluaciones de necesidades y desarrollar planes estratégicos junto con las regiones de la INTOSAI. También se han producido dos documentos más, *A Guide on Capacity Building Needs Assessment for SAIs* y un *Handbook on Strategic Planning*, los cuales pueden obtenerse de la IDI. Estos documentos ofrecen una guía práctica, paso a paso, sobre el desarrollo de evaluaciones de necesidades institucionales y planes estratégicos.

No existe una herramienta ampliamente disponible y aceptada a nivel internacional para evaluar las EFS. Algunas EFS u organizaciones regionales de EFS han desarrollado sus propias herramientas, pero muchas de éstas se basan en sus propios informes, y su confiabilidad y capacidad para medir el cambio en el tiempo no han sido probadas. Algunas de las herramientas utilizadas comúnmente incluyen:

- AFROSAI-E *Institutional Capacity Building Framework Guideline*<sup>6</sup>;
- INTOSAI *Peer Review Guide and Checklist*<sup>7</sup>;
- el modelo de madurez de la NAO<sup>8</sup>; y
- *How to Note 2: Working with SAIs* del DFID, en especial el Anexo Técnico 1: *Key Areas and Excellence Factors for Evaluating the Effectiveness of an SAI*.

También muchos planes estratégicos de las EFS se encuentran disponibles en las páginas web de la respectiva EFS<sup>9</sup>.

En algunos casos, la EFS tiene la confianza y la capacidad para desarrollar su propio plan institucional o de desarrollo estratégico, costearlo, identificar hitos y establecer productos y resultados medibles para evaluar el progreso en la ejecución del plan. Sin embargo, en otros casos, la EFS necesitará ayuda externa. En general, a las EFS les resulta útil tener acceso a debates críticos pero constructivos durante este proceso de planificación. Esto puede ser especialmente útil para ayudar a una EFS a desarrollar una evaluación realista de su personal y otras necesidades de recursos. Si bien no hay parámetros de referencia acordados en la INTOSAI que indiquen, por ejemplo, el número de personas que se requieren para realizar las auditorías o el número de especialistas en recursos humanos o tecnología de la información que deben emplearse, las comparaciones con otras entidades pares pueden ayudar a fijar niveles realistas acerca del número de empleados necesarios para enfrentar los retos provenientes de fuentes externas. Los socios para el desarrollo pueden apoyar el proceso de planificación y de evaluación de necesidades de la EFS mediante:

- **Prestación de asistencia técnica para apoyar a la EFS en el desarrollo de su plan** – preferiblemente de un equipo con antecedentes comprobados en ayudar a las EFS a desarrollar planes estratégicos, y con conocimiento actual de la evolución en las EFS. Antes de hacer esto, es importante verificar con la organización regional de la INTOSAI si hay actividades relacionadas en curso. De no haberlas, se debe prever tiempo para:
  - ✓ la formación y capacitación de un equipo dentro de la EFS;
  - ✓ hacer evaluaciones adecuadas de la capacidad actual de la EFS y crear datos básicos de referencia para facilitar el control en el futuro;

- ✓ consultar con los interesados clave tanto internos como externos;
- ✓ talleres con el personal clave para elaborar el plan y asegurar que adquieran un sentido de apropiación;
- ✓ un proceso iterativo para producir, costear, revisar y analizar los planes –dejando claro lo que la EFS puede hacer con recursos propios y en qué área se puede necesitar asistencia externa;
- ✓ realizar más consultas con los principales interesados externos –incluidos los socios para el desarrollo, la sociedad civil y parlamentarios– acerca de las características principales del plan; y
- ✓ un lanzamiento formal del plan y aprobación del mismo por parte del director de la EFS y/o por la junta de auditoría.

**Recuadro 2.2. Ejemplo: El Banco Interamericano de Desarrollo pide un mayor acceso a evaluaciones y planes independientes y oportunos**

Necesitamos que regularmente se hagan evaluaciones profundas independientes (no solo auto-evaluaciones). Las evaluaciones deben centrarse más en los aspectos cualitativos de los diferentes tipos de actividades (ej. auditorías) y hacerse con suficiente tiempo para que nos ofrezcan resultados adecuados y confiables que puedan utilizarse para tomar decisiones sobre, por ejemplo, el otorgamiento de un préstamo o la elegibilidad de la EFS para auditar los proyectos que financiamos.

(BID – Respuesta a la encuesta electrónica.)

- **Provisión de recursos a la EFS para invitar a expertos externos para realizar talleres introductorios sobre los aspectos claves del desarrollo de la EFS**, de modo que la EFS pueda utilizar esta información para redactar su plan –los talleres pueden versar sobre aspectos tales como incorporación de calidad al proceso de auditoría, profesionalización del personal de la EFS, creación de un sistema moderno de gestión de recursos humanos o desarrollo de TI en una EFS. Este enfoque ha sido utilizado por la EFS de Vietnam y se asocia a una serie de guías producidas por el Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI.
- **Apoyo a giras estratégicas de estudio** dirigidas a otras EFS pares, para ayudar a la alta dirección de una EFS a que comience a ampliar su visión de lo que es posible. Es evidente que este tipo de giras de estudio tienen que estar dirigidas a quienes liderarán el desarrollo y la ejecución de los planes, pero también puede ser beneficioso que se incluyan representantes pertinentes del ministerio de finanzas y del parlamento, para que la EFS comience a desarrollar o a fortalecer su plan estratégico y los interesados clave aprecien su razón de ser.
- **Revisión crítica del plan.** Algunas de las áreas que deben ser cuestionadas y observadas incluyen las siguientes:
  - ✓ **Capacidad de absorción** – ¿Qué tanto puede en realidad gestionar la EFS en un momento determinado? Es importante consolidar los cambios con acciones moderadas en lugar de cambiar constantemente a nuevas metas antes de que las actuales se cumplan.



- ✓ **Querer correr antes de que la EFS pueda caminar** – La función central de una EFS es realizar auditorías financieras/reglamentarias. ¿El plan insta a pasar a áreas de auditoría nuevas –auditoría ambiental o forense– antes de cerciorarse de que el trabajo central es realizado adecuadamente?
- ✓ **Profesionalización del personal de auditoría** – Si bien es importante que las EFS aumenten las capacidades profesionales de su personal de auditoría ¿cómo se planea hacer esto? ¿Están buscando recursos para enviar a su personal a costosas capacitaciones en el exterior o incluso en el mismo país, con el riesgo de que ese personal se pierda una vez que esté calificado? ¿O cuentan con una estrategia más claramente articulada que incluya, por ejemplo, asegurar una adecuada remuneración; saben cómo hacer uso de las nuevas capacidades una vez que el personal las haya adquirido; y se implementan sistemas nacionales asequibles para desarrollar un suministro continuado de personal profesionalmente calificado? Puesto que los auditores son profesionales y cada vez más obtienen certificaciones reconocidas internacionalmente, a menos que los gobiernos aborden este tema, las EFS seguirán corriendo el riesgo de perder personal calificado que se va al sector privado (ver *INTOSAI Introducing Professional Qualifications for Audit Staff*).
- ✓ **Solicitudes de personal o presupuesto adicional para emplear personal de auditoría del sector privado** – ¿La EFS está segura de que se utiliza plenamente el personal existente? ¿Las auditorías se llevan a cabo de manera eficiente? Si la ley dispone que todas las auditorías, no importa qué tan pequeñas sean, se hagan cada año, ¿se ha considerado cambiar la ley? ¿Cuenta la EFS con la capacidad o los sistemas para emplear auditores locales del sector privado, y la habilidad para revisar sus planes, asegurar la calidad de su trabajo y rotarlos periódicamente para reducir el riesgo de connivencia? Para financiar temas de esta naturaleza, es posible que los socios para el desarrollo deban buscar aportes de expertos de una EFS o de una firma especializada del sector privado con sólidas raíces en auditoría externa del sector público.
- ✓ **Solicitudes de vehículos y computadores** – ¿Los vehículos existentes son utilizados de manera eficiente? ¿Están localizados en el lugar donde se hacen las auditorías o son asignados al personal, frecuentemente de acuerdo a su jerarquía? ¿Puede utilizarse transporte público más fácilmente en algunas zonas? ¿Puede la EFS manejar los computadores? ¿Las redes funcionan? ¿Las entidades auditadas están computarizadas? ¿Existe un programa de mantenimiento y reposición de vehículos y equipo o alguna forma de acuerdo escalonado con el gobierno para que éste asuma paulatinamente los fondos de mantenimiento y reposición cuando estos costos son pagados inicialmente por los socios para el desarrollo?
- ✓ **Capacitación frente a orientación personalizada** – Algunas EFS han implementado un volumen considerable de capacitación. ¿Se requiere más capacitación o lo que se necesita son mentores en el sitio de trabajo u orientación personalizada? ¿De qué modo se pueden minimizar los costos de capacitación? Por ejemplo, menos uso de hoteles costosos o un acuerdo sobre los gastos adicionales razonables para asistir a las sesiones de capacitación.
- ✓ **Instalaciones** – Algunos socios para el desarrollo no están dispuestos a financiar la construcción de instalaciones de oficina. Sin embargo, otros han reconocido que tener una EFS en instalaciones construidas para tal fin –lo que significa que el personal de auditoría no necesita estar basado en las instalaciones de la entidad auditada– puede contribuir mucho a mejorar la eficiencia e imagen de una EFS y ayuda a motivar y retener al personal. Sin embargo, el proceso de diseñar y adquirir dichas instalaciones debe ser manejado por expertos –el tamaño debe reflejar los planes a largo plazo de la EFS, las divisiones de planta abierta o flexibles pueden prolongar el tiempo de vida útil de las instalaciones y facilitar

cambios en los estilos de trabajo, y las necesidades de TI deben ser identificadas clara e integralmente desde el comienzo. Al mismo tiempo, los planes y modelos de personal de la EFS deben reconocer las necesidades de recursos recurrentes asociadas al manejo de sus propias instalaciones, entre las que se incluye personal de seguridad, personal y presupuestos de mantenimiento y temas de seguridad.

### **Coordinación con los socios para el desarrollo**

Cada vez más, los socios para el desarrollo están tratando de coordinar el apoyo que brindan a las EFS y darle a dicha cooperación un impulso global. En 2009, la INTOSAI y la comunidad de socios para el desarrollo suscribieron un acuerdo de cooperación con el fin de propiciar una mayor coordinación. A nivel nacional, esta cooperación se hará normalmente mediante la creación de algún tipo de comité de rendición de cuentas –que es a menudo un subcomité de un grupo creado para coordinar el apoyo de los socios para el desarrollo a la reforma de la gestión financiera pública. Estos comités suelen reunirse formalmente al menos una vez al trimestre y generalmente son presididos en forma rotativa o por el socio para el desarrollo que aporta la mayor cantidad de recursos a la EFS. En algunos casos, los socios para el desarrollo ponen los fondos en común o crean un fondo fiduciario de múltiples donantes en el que se concentran los recursos. En otros casos algunos socios para el desarrollo, por sus propias razones institucionales, tienen que hacer los pagos de manera directa, pero al menos el trabajo que apoyan puede y debería ser luego coordinado con aquellos que ponen los fondos en común.

### **Recuadro 2.3. La coordinación a nivel de país debe estar bien estructurada: Ejemplos de Bangladesh, Indonesia, Mozambique y Ghana**

En Bangladesh, el apoyo de los socios para el desarrollo es coordinado a nivel de país. Existe un grupo de consultas de alto nivel respaldado por 12 Grupos de Consulta Locales (GCL) separados por tema, por ejemplo, del medio ambiente y cambio climático, gobernanza, salud, etc. Los GCL son copresididos por un representante de los socios para el desarrollo y por un representante del gobierno. El apoyo a la Oficina del Contralor y Auditor General lo presta el Subgrupo de Gestión Financiera Pública del GCL de Gobernanza (respuesta de socios para el desarrollo de Bangladesh).

En Indonesia existe un enfoque de programa unificado, que incluye varias organizaciones de socios para el desarrollo, dirigido a lograr una agenda exitosa de reforma de la gestión financiera pública. Hay una fuerte apropiación local –el gobierno determina la agenda y lidera el proceso. También se tiene conciencia de que hay un fuerte interés en la reforma y que Indonesia la pondrá en operación (socios para el desarrollo y EFS de Indonesia – Respuesta a la entrevista realizada en el país).

En Mozambique, la cooperación de los socios para el desarrollo funciona mediante un grupo de auditoría liderado por el Gobierno de Holanda, y el Tribunal Administrativo recibe recursos de Alemania, Suecia, Finlandia y los Países Bajos. Estos recursos han sido utilizados para la contratación de un asesor técnico internacional en la organización y para fomentar los lazos regionales e internacionales entre el TA y otras EFS. Ha habido un aumento considerable en el número de auditorías que se producen y más de 500 funcionarios han sido llamados a rendir cuentas por prácticas corruptas (GTZ – Respuesta a la encuesta electrónica).

En 2010 en Ghana, luego del apoyo recibido del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de la OCDE-CAD, se creó un grupo de trabajo de auditoría en el seno del Grupo de Trabajo del Sector de Gestión Financiera Pública, con el objeto de actuar como órgano de coordinación para avanzar con los objetivos acordados en el área de auditoría. El grupo del subsector de auditoría ofrece un foro de diálogo que reúne al Servicio de Auditoría de Ghana y los representantes de los socios para el desarrollo comprometidos con el sector de auditoría. El Servicio de Auditoría de Ghana preside el grupo de trabajo, y la USAID fue elegida como primer copresidente. El objetivo del grupo es identificar iniciativas específicas que puedan generar un mayor intercambio de evaluaciones y metodologías, un mayor uso y confianza en el Servicio de Auditoría de Ghana por parte de los socios para el desarrollo, y un enfoque más unificado en las auditorías de los programas financiados por los socios para el desarrollo. Se espera que la implementación de estas iniciativas produzca beneficios al Gobierno de Ghana, a los socios para el desarrollo y a las firmas de auditoría del sector privado del país.

(Informe escrito por la USAID.)

El gobierno del país anfitrión debe participar y dirigir todas o parte de las reuniones. La EFS deberá participar en las reuniones que tengan vinculación directa con su trabajo y mandato.

En los casos en que una o más EFS financien directamente la ayuda a otra EFS o consideren suministrar los recursos de la ayuda a esa EFS, deben asegurarse de que sus esfuerzos y aportes estén coordinados con los demás socios para el desarrollo y que se integren a los planes de la EFS beneficiaria.

### **Recuadro 2.4. Las asociaciones requieren el compromiso de ambas partes: Un ejemplo de SIDA y NORAD**

Los proyectos de asociación a largo plazo de la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia se basan en el supuesto de que debe existir un compromiso mutuo por parte de la EFS en desarrollo y de la Oficina Nacional de Auditoría sueca. Un prerrequisito absoluto para que un proyecto tenga éxito es que ambas partes traten de compartir perspectivas y percepciones comunes cuando se trate de puntos de partida y metas del proyecto. Es absolutamente esencial que ambas partes sean conscientes de las fortalezas y debilidades existentes en la EFS y de los retos que enfrenta, de modo que se puedan fijar metas del proyecto realistas.

(Oficina Nacional de Auditoría de Suecia – Respuesta a la encuesta electrónica.)

Un documento de proyecto creado para apoyar las metas y objetivos en el Plan Estratégico debe también describir el proceso de adquisiciones, los mecanismos de control y el proceso de evaluación. Es posible que varios socios para el desarrollo apoyen diferentes actividades en un documento de proyecto. Con la EFS de Malawi y la EFS de Zambia, las tres/cuatro partes han acordado el mismo documento de proyecto.

(Oficina de Auditoría de Noruega – Respuesta a la encuesta electrónica.)

- ✓ Desde el punto de vista de la EFS, la coordinación con el socio para el desarrollo:
- ✓ permite facilitar las negociaciones sobre quién financia/apoya qué cosas;
- ✓ ayuda a la EFS a acceder a un conjunto más grande de financiación; y
- ✓ reduce el número de debates que la alta dirección de la EFS tiene que mantener con la comunidad de desarrollo.

Desde el punto de vista del socio para el desarrollo, la coordinación:

- ✓ brinda una oportunidad para agrupar fuentes de inteligencia y reducir el riesgo de duplicación;
- ✓ permite a los socios para el desarrollo asegurar que lo que están apoyando se enmarca dentro de un programa de cambio más amplio; y
- ✓ aumenta el grupo de expertos asequibles para revisar las solicitudes de la EFS.

Al mismo tiempo, algunas EFS beneficiarias se muestran reacias a compartir información sobre las ayudas que reciben, ya sea por temor a que algunos socios para el desarrollo se retiren si saben que otros están involucrados, por no tener la certeza sobre cuáles son los socios para el desarrollo que cumplirán las promesas o por creer que esto les da mayor poder y autonomía. Además, las EFS a veces desean obtener aportes de diferentes países para poder conocer los diferentes enfoques y ver cuál se ajusta mejor a su propia situación. Aunque esto es muy delicado en la fase de diseño, se debe hacer de manera abierta y como un objetivo específico, en lugar de hacerlo mediante proyectos de desarrollo paralelos con varios socios para el desarrollo.

Del mismo modo, algunos socios para el desarrollo solo parecen estar interesados en llevar a cabo negociaciones bilaterales con la EFS y se muestran renuentes a compartir información con otros socios para el desarrollo, porque perciben que las negociaciones requieren mucho tiempo o bien porque les preocupa que sus propuestas sean analizadas de manera crítica por sus pares.

Esta renuencia a ser abiertos y la falta de confianza son perjudiciales y es importante que todas las partes busquen desde el inicio de las negociaciones que todos los interesados clave sepan lo que está sucediendo. Se requiere mucho trabajo para desarrollar capacidad en las EFS y, más generalmente, para fortalecer la capacidad de rendición de cuentas y transparencia en los países en desarrollo. Al intercambiar ideas y coordinar esfuerzos habrá más posibilidades de que estos recursos se gasten correctamente.

### **Recuadro 2.5. Características de una cooperación eficaz: Un ejemplo de Tanzania**

Los socios para el desarrollo, el Ministerio de Finanzas y la Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania consideran que la coordinación de la ayuda a la EFS funciona bien. Las características principales incluyen:

- un liderazgo de la EFS en el proceso de reforma;
- la función clave de un socio para el desarrollo principal, el cual ha estado involucrado por largo tiempo;
- reuniones formales e informales periódicas (al menos mensualmente); y
- la importancia que los socios para el desarrollo le dan al logro de una amplia congruencia de objetivos.

(Respuestas a las entrevistas realizadas en el país a la EFS y los socios para el desarrollo de Tanzania.)

La coordinación con los socios para el desarrollo no es siempre fácil o rápida. Los comités eficientes funcionan porque sus miembros se comprometen a construir confianza. Esto rara vez sucede de modo automático. Se requiere tiempo para aclarar la forma en que los socios desean y necesitan trabajar juntos, el modo en que ellos pueden implementar sistemas comunes que alivien la carga burocrática en las EFS y la manera adecuada de tomar decisiones y manejar conflictos.

### **Recuadro 2.6. La coordinación se puede reforzar si los socios logran acordar marcos comunes del proyecto**

Un socio para el desarrollo encontró útil trabajar con un conjunto común de herramientas y modelos lógicos del proyecto, de modo que todas las partes puedan acordar qué es lo que tratan de lograr, cómo los elementos encajan entre sí y la forma en que se pueden medir los objetivos y los resultados.

(ACDI – Respuesta a la encuesta electrónica.)

Las reuniones deben ser manejadas abiertamente y con profesionalismo. Se deben llevar actas de las reuniones y verificar que se realice un oportuno intercambio de agendas, actas y demás informes con todos los miembros del comité y otros interesados clave. Las comunicaciones y las actividades de relaciones públicas deben reconocer los aportes colectivos y el liderazgo/apropiación de la EFS anfitriona. Y se necesita prever tiempo para examinar el progreso con las reformas –situándolas en el contexto más amplio de los acontecimientos políticos, económicos y sociales del país anfitrión– y para analizar cómo se puede mejorar la eficacia del comité.

Es necesario acordar los marcos de supervisión e identificar claramente los criterios de éxito de acuerdo a las estrategias acordadas, a fin de saber cómo actuar cuando los objetivos no se cumplan. Esto no es fácil, ni siquiera para los proyectos apoyados por organismos individuales –para los proyectos financiados por varios organismos y para múltiples proyectos dirigidos por organismos individuales, la coordinación es aún más difícil. Además, tal como lo resaltó el Grupo de Trabajo sobre Gestión Financiera Pública de la OCDE-CAD, hay campo para colaborar en el considerable número de revisiones fiduciarias y actividades de seguimiento (incluyendo los acuerdos para compartir hallazgos, para la recopilación de datos y la coordinación de misiones de seguimiento) a efectos de reducir los costos de transacción en el personal de la EFS (OCDE próximo a publicarse<sup>6</sup>).

**Recuadro 2.7. La identificación y la formulación del proyecto no constituyen un proceso rápido, pero ello no debería ser una excusa para perder el impulso**

La identificación y la formulación de un proyecto constituyen un proceso largo que toma 18 meses o más. Hacerlo bien implica llevar a cabo extensas consultas y evaluaciones rigurosas de las opciones. Los beneficiarios pueden sentir frustración. Es importante que ellos participen en todas las etapas, pero gradualmente se está comenzando a aceptar la planificación a largo plazo.

(Respuesta a una entrevista realizada en el país a un socio para el desarrollo de Indonesia.)

Debe acelerarse el proceso de diseño del proyecto, adquisiciones y adjudicación. No es inusual que haya un intervalo de dos a tres años entre las consultas iniciales con la entidad beneficiaria y la movilización del equipo de consultoría. Con intervalos de esta magnitud, es posible que el personal del beneficiario cambie, que se desvanezca el entusiasmo por el proyecto y que los términos de referencia del proyecto ya no tengan relevancia.

(Respuesta a la encuesta electrónica realizada al sector privado.)

## Vinculación directa con la EFS

Muchos socios para el desarrollo prestan apoyo a las EFS como parte del paquete de recursos suministrados a un gobierno beneficiario o, más concretamente, a su ministerio de finanzas. En un contexto en el que el gobierno y/o el ministerio de finanzas apoyan plenamente las reformas a la EFS y logran una verdadera transparencia y rendición de cuentas, esto puede ser aceptable. Sin embargo, como la EFS es responsable de auditar al gobierno, incluido el ministerio de finanzas, los socios para el desarrollo deben tratar de implementar las prácticas óptimas internacionales de auditoría y encontrar la forma de financiar directamente a la EFS. Hacer lo anterior estaría acorde con la Declaración de México INTOSAI 2007, la cual resalta la importancia de la independencia de las EFS y hace referencia específica a la independencia financiera. En caso de que haya impedimentos jurídicos o de otro tipo que hagan que esto no pueda practicarse en el plazo inmediato, los socios para el desarrollo deben identificar con claridad qué financiación debe recibir la EFS y los acuerdos de gobernanza para hacerlo. Si la EFS no es realmente independiente, entonces los socios para el desarrollo deben plantear este tema a los gobiernos y parlamentos.

Al mismo tiempo, es importante que exista coherencia entre los acontecimientos en las EFS y en el panorama más amplio de las finanzas públicas. Para lograrlo, los socios para el desarrollo deben elevar

consultas a otros interesados clave en el parlamento, el gobierno (especialmente a los ministerios de finanzas) y la sociedad civil (en particular organizaciones profesionales relevantes u organizaciones no gubernamentales interesadas en vigilar el presupuesto o en aspectos de transparencia financiera). Puede ser de utilidad contar con paneles asesores o comités directivos del proyecto así como consultar a dichas partes interesadas durante las fases de diseño del proyecto

## Referencias

AFROSAI-E (2010), *Institutional Capacity Building Framework Guideline*. Disponible en [www.afrosai-e.org.za](http://www.afrosai-e.org.za)

INTOSAI (2010), *Peer Review Guide and Checklist*. Disponible en [www.cbc.courdescomptes.ma](http://www.cbc.courdescomptes.ma)

NAO (sin fecha), *NAO Maturity Model*. Disponible en [international@nao.org.uk](mailto:international@nao.org.uk)

DFID (julio de 2005), *How-to Note Two: Working with SAIs*, DFID.

INTOSAI (2007), Declaración de México.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2010), *Introducing Professional Qualifications for Audit Staff*.

OCDE (próximo a publicarse<sup>a</sup>), *Practitioner's Guide to Strengthening Public Financial Management*, OCDE, París.

OCDE (próximo a publicarse<sup>c</sup>), *Stocktaking Study of PFM Diagnostics*, OCDE, París.

OCDE (2005), Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, OCDE, París.

## Notas

1. Ver [www.pefa.org](http://www.pefa.org) – en particular, preguntas 26 a 28
2. Ver [www1.worldbank.org/publicsector/pe/CFAAGuidelines](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/CFAAGuidelines)
3. Ver [www.imf.org/external/np/rosc/rosc](http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc)
4. Ver [www.cbcdirectory.org](http://www.cbcdirectory.org)
5. Ver [www.idi.no](http://www.idi.no)
6. Ver [www.afrosai-e.org.za](http://www.afrosai-e.org.za)
7. Ver [www.cbc.courdescomptes.ma](http://www.cbc.courdescomptes.ma)
8. Disponible en [international@nao.org.uk](mailto:international@nao.org.uk)
9. Ver [www.INTOSAI.org](http://www.INTOSAI.org)





## Capítulo 3: Entregar proyectos sólidos

### Introducción

Los buenos proyectos de desarrollo de capacidad de una EFS no son muy diferentes de las buenas prácticas de desarrollo de capacidad dirigidas a otro tipo de instituciones. Sin embargo, esta sección tratará algunos aspectos que son especialmente pertinentes para las EFS. Se presumirá que la EFS y los socios para el desarrollo trabajarán juntos en el diseño de dichos proyectos, elaborando un marco lógico, especificando los términos de referencia para aportes de origen externo, etc. Sin embargo, debido a que muchos socios para el desarrollo carecen de personal de campo con experiencia en EFS, puede ser útil emplear expertos externos para que trabajen tanto con la EFS como con los socios para el desarrollo, a efectos de que ayuden a diseñar proyectos sólidos de desarrollo de capacidad.

Para elaborar el plan estratégico se puede utilizar la misma organización o los mismos expertos que trabajaron con la EFS, si ellos o su organización cuentan con la experiencia pertinente. Ellos también podrían emplearse para apoyar a la EFS en todo el proceso de adquisición, incluyendo ayudas en la elaboración de expresiones de interés, documentos del concurso y criterios de evaluación de las licitaciones, así como con la evaluación de los encuestados y la negociación del contrato. La EFS también podría utilizar al mismo equipo para que se encargue de la supervisión externa del proyecto y para que suministre retroalimentación independiente sobre el avance a todas las partes.

El desarrollo de la estrategia ayudará a establecer un acuerdo amplio sobre lo que se necesita hacer para ayudar a fortalecer la EFS e identificar en qué áreas la ayuda externa puede resultar útil. Al trasladar esto a proyectos específicos de desarrollo de capacidad, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- magnitud y tiempos de los proyectos;
- enfoque de la entrega;
- arreglos de gestión y contratación;
- gestión de riesgos; y
- seguimiento de apoyo.

### Magnitud y tiempos del proyecto

En términos de magnitud y tiempos, algunos aspectos clave son:

**¿Qué tan largo debe ser el proyecto?** Si es demasiado largo, se reduce la presión para lograr el cambio, y si es demasiado corto, no es probable que el cambio sea sostenible. Existe la tendencia a subestimar el tiempo que las EFS necesitan para desarrollar la capacidad y la confianza para generar mejoras a lo ancho de la organización en términos de desempeño y producir al mismo tiempo auditorías coherentes y de calidad. En general, el desarrollo de capacidad es un proceso a largo plazo, dado que los cambios exigen tiempo. Lo que es más importante es que los proyectos de desarrollo de la capacidad deben ser flexibles: el desarrollo de la capacidad es un proceso endógeno, y los socios para el desarrollo

no siempre pueden determinar las necesidades. Durante el proceso de ampliación de la Unión Europea, muchas EFS recibieron financiación para proyectos de dos años, algunos de los cuales funcionaron bien pero muchos otros tuvieron que recibir más tramos de financiación por otros dos años para que las EFS alcanzaran el nivel requerido. Algunas de ellas también recibieron financiamiento adicional para apoyar el fortalecimiento de áreas de auditoría específicas. En países en desarrollo con mayores brechas de capacidades y recursos, los proyectos han durado hasta diez años. Para grandes proyectos de desarrollo de la capacidad de amplio alcance, la experiencia en Ghana, Tanzania, Zambia y otros lugares indica que es mejor pensar en términos de proyectos que tengan una duración inicial de tres años, con una posible extensión de otros dos años. Aun así, en algunos casos se ha necesitado hacer segundos ciclos de proyecto completo, aunque en este punto, si las reformas son institucionalizadas, se puede reducir la intensidad del apoyo.

### **Recuadro 3.1. Los cronogramas deben ser realistas: Un ejemplo de Indonesia**

Las asociaciones de desarrollo más exitosas se comunican de manera realista con los beneficiarios con referencia al tiempo que lleva establecer un programa y lograr resultados. Al mismo tiempo reconocen la necesidad de asegurar “victorias rápidas” para imprimirle impulso al programa. En un ejemplo, luego de un importante cambio constitucional, la EFS aumentó de 7 a 33 oficinas regionales y la nómina de personal pasó de 2.500 a 5.600. Este rápido crecimiento sucedió a partir de 2006; el cambio en entornos tan complejos no puede ser inmediato.

(EFS de Indonesia – Respuesta a la entrevista realizada en el país.)

**¿Se requieren expertos externos?** Muchas EFS saben lo que necesitan y cuentan con la capacidad de gestión para dirigir sus proyectos de desarrollo institucional. Estas EFS pueden recurrir a los socios para el desarrollo para obtener los recursos que les permitan adquirir su capacitación y asesoría, quizás dentro del país, o dentro de la región. Igualmente, pueden buscar ayuda para adquirir sistemas de TI u otros equipos sin necesitar el aporte de expertos externos.

**¿Se deben usar asesores residentes de tiempo completo o expertos por un corto plazo?** Ubicar personal expatriado de tiempo completo en otro país durante varios años es muy costoso y existe el riesgo de fomentar una relación de dependencia. ¿Hay posibilidades de contratar expertos nacionales, que tengan experiencia en el sector privado o que hayan trabajado en ámbitos afines en el exterior? Sin embargo, para proyectos a gran escala, en los que las EFS necesitan importantes contribuciones externas, la contratación de expertos internacionales externos es a menudo la única opción realista. Si la EFS cuenta con las capacidades para mantener el impulso para hacer reformas y cambios entre visitas de expertos, entonces es posible que funcione la opción de expertos itinerantes; pero si no puede mantener este impulso, entonces disponer de personal de tiempo completo sería una opción más práctica. Para reducir el riesgo de dependencia del experto internacional, es importante dejar en claro a todos los participantes que su función es asesorar, no ejecutar. Este enfoque debe permear el proyecto y destacarse en los informes regulares al comité asesor del proyecto y al comité de coordinación del socio para el desarrollo. También puede resaltarse la rendición de cuentas del asesor externo para con la entidad beneficiaria si el contrato del proyecto es con la EFS y las cadenas de dependencia jerárquica pasan a través de la alta dirección en la entidad beneficiaria. A medida que la EFS gana confianza, se puede crear el ambiente para retirar por fases a los expertos internacionales.

**¿Cuándo deben comenzar los proyectos?** Los aportes deben programarse con cuidado de modo que se ajusten al ciclo de auditoría de la EFS y que la etapa de capacitación y otros aportes estén listos en el momento en que la EFS planee hacer uso de estas capacidades.

**Recuadro 3.2. El apoyo del proyecto debe estar integrado con el ciclo de la auditoría anual de la EFS**

La capacitación en auditoría financiera, auditoría TI o auditoría de gestión necesita estar integrada con la planificación, ejecución y preparación de informes de acuerdo con el plan de trabajo anual de la EFS. Esto quiere decir que el apoyo y la capacitación deben estar plenamente integrados con la estructura normal de gestión en la EFS (aun cuando la estructura pueda cambiarse), estar vinculados para apoyar la supervisión y revisión de gestión e, idealmente, apoyar al comité de cuentas públicas para recibir y trabajar con los informes que sean entregados, y todo esto necesita la plena apropiación de la EFS y de su alta dirección.

(Respuesta a la encuesta electrónica realizada al sector privado.)

**¿Cómo se deben dimensionar las fases de los proyectos?** Se debe pensar en las necesidades de secuencia de modo que las capacidades, sistemas y recursos estén disponibles en el momento adecuado.

- Deben producirse manuales y guías de auditoría y probarlos con un pequeño grupo de personal capacitado y revisarse luego de su uso –antes de que se inicie la capacitación a lo largo de las organizaciones.
- A medida que este grupo inicial de personal desarrolle confianza en el uso de nuevas técnicas, ellos pueden formar la base de la unidad de asesoramiento y de aseguramiento de calidad cuando otros comiencen a aprender y aplicar dichas aptitudes.
- Los gerentes que no tengan que aplicar las nuevas aptitudes deben entender lo que su personal aprende y la mejor forma de apoyarlo, de modo que no se sientan separados del proceso de cambio y sin facultades.
- De requerirse cambios jurídicos, la necesidad de suministrar al personal nuevas habilidades debe reconciliarse con la de asegurar que no se capacite en habilidades que no puedan utilizar.
- Si la EFS trata de garantizar que el personal, o parte del mismo, cuente con aptitudes profesionales contables, jurídicas o de auditoría, esto requiere inversión a largo plazo. Puede ser necesario fortalecer las asociaciones profesionales o las universidades nacionales y desarrollar una respuesta que abarque otras instancias del sector público, por ejemplo, ministerios de finanzas, que empleen a personas con conjuntos de capacidades similares. No se puede separar un intento por profesionalizar al personal del intento de asegurar que las estructuras de compensación de la EFS faciliten la retención de personal profesionalmente calificado y no estimulen la salida al sector privado de la mayoría del personal recientemente calificado.

### **Recuadro 3.3. Las habilidades profesionales de auditoría no pueden adquirirse en forma rápida ni económica**

Un aspecto crítico que enfrentan las EFS es que poco personal cuenta con calificaciones profesionales contables o de auditoría reconocidas. Sin embargo, según requisitos locales, con frecuencia deben trabajar de acuerdo con complejas normas internacionales. Naturalmente esto no es posible sin una formación profesional estructurada. Adicionalmente, a menudo no existe presupuesto para los niveles requeridos de formación o para el pago de los salarios requeridos para atraer o conservar personal debidamente calificado.

(Banco Asiático de Desarrollo – Respuesta a la encuesta electrónica.)

**¿Cómo mantener el apoyo en el corto plazo?** Si bien desarrollar capacidad toma tiempo, las victorias rápidas pueden mantener el apoyo tanto del personal de la EFS como de los interesados externos clave. Algunas opciones incluyen:

- Ayudar a los equipos de auditoría en la EFS a que realicen las auditorías bajo la supervisión de un experto externo en áreas de interés para las partes interesadas clave, por ejemplo:
  - las auditorías de la agilidad y eficiencia con las que los puertos manejan importaciones y exportaciones o auditorías de sistemas de adquisición pueden ser de interés para los líderes de negocios;
  - las auditorías para determinar qué tan bien comienza a funcionar una auditoría interna pueden ser de interés para los ministerios de finanzas;
  - las auditorías de programas para el alivio de la pobreza en el marco de programas de educación o de salud pueden ser de interés para los socios para el desarrollo, y sus gobiernos centrales; y
  - las auditorías para determinar cómo se negocian los contratos de petróleo y gas y cómo se manejan los ingresos estatales pueden ser de interés para el parlamento y los medios de comunicación.
- Mejorar el modo en que la EFS se comunica con los medios, por ejemplo:
  - ayudar a la EFS a desarrollar una política y estrategia de comunicaciones;
  - capacitar a la gerencia para hacer presentaciones a los medios;
  - mejorar la calidad de los comunicados de prensa; y
  - asegurarse de que la página web sea presentable y se mantenga actualizada.
- Mejorar el modo de presentación de los informes de auditoría y la forma en que se escriben las recomendaciones, por ejemplo:
  - presentar los informes con más claridad – resúmenes que resalten aspectos clave que sean transversales en todo el gobierno;
  - reducir la longitud de los informes, acordando una proforma estándar y relegando a apéndices los hallazgos menos centrales de las auditorías; y
  - hacer más uso de gráficos que transmitan mensajes clave.

- Mejorar el apoyo al parlamento, por ejemplo:
  - nombrar a un funcionario de enlace con el parlamento, y
  - estandarizar y acortar las presentaciones sobre los hallazgos clave de la auditoría.

### **Recuadro 3.4. Hablar el idioma correcto: Un ejemplo de Bangladesh**

Un proyecto anterior produjo listas de verificación de la auditoría pero éstas nunca fueron traducidas al idioma nacional. Actualizamos las listas de verificación, las traducimos y capacitamos al personal para que las utilizara.

Un proyecto del Banco Mundial elaboró un buen código de ética pero solo está disponible en inglés. Estamos en el proceso de traducirlo y lo utilizaremos como parte del curso de ética.

(Respuesta a la entrevista realizada en el país al sector privado – Bangladesh.)

## **Enfoque de la entrega**

En términos de enfoque de la entrega, para proyectos importantes de desarrollo de la capacidad, algunos aspectos clave incluyen:

- ✓ **¿Cómo se hace para que el personal de auditoría y de apoyo administrativo avance a una velocidad constante?** Para desplegar el personal de auditoría de manera eficaz, la EFS debe desarrollar y profesionalizar sus sistemas de apoyo, incluidos la gestión de recursos humanos, tecnología de la información, gestión financiera y de negocios y gestión del conocimiento.
- ✓ **¿Qué idioma se debe usar?** Si bien muchas EFS cuentan con personal que domina varios idiomas, el idioma del proyecto de desarrollo de la capacidad debe ser en lo posible el del país socio. Los documentos clave, reuniones, eventos de capacitación deben ser traducidos y debe quedar un cúmulo de trabajo que pueda estar accesible a todo el personal de la EFS –no solo a quienes dominan francés o inglés.
- ✓ **¿Cómo se debe seleccionar a los participantes para las sesiones de capacitación?** Quiénes reciben la capacitación constituye un aspecto vital para la credibilidad y el éxito de los proyectos de desarrollo de la capacidad a largo plazo. Normalmente esto es eficaz si el proceso de selección de los candidatos a la capacitación es transparente y si en él participan tanto la EFS como los instructores. También es importante que, al menos inicialmente, quienes reciban la capacitación tengan la facultad, el estatus y la influencia para impulsar un cambio operacional.
- ✓ **¿Cuál es el mejor enfoque de capacitación que se debe usar?** Los participantes aportan su experiencia y conocimiento a los eventos y talleres. Los socios para el desarrollo deben asegurarse de capitalizarlo. En particular, deben asegurar que la capacitación y otros eventos utilicen una variedad de modos de aprendizaje y motiven a los participantes a reflexionar sobre experiencias internacionales, pero que las pongan en tela de juicio y las adapten a sus circunstancias. En algunos casos, el personal estará familiarizado con formas demasiado didácticas de capacitación, pero con sensibilidad se puede persuadir a la mayoría para que utilice enfoques más participativos y vea los beneficios.

- ✓ **¿Sería más eficaz en términos económicos hacer parte de la capacitación a nivel regional?** Para países pequeños –especialmente las naciones insulares del Caribe o el Pacífico– es posible que la capacitación a nivel nacional no sea lo más eficiente o económico. Se ha comprobado la utilidad de proyectos con una mezcla de capacitación regional respaldada por cortas intervenciones específicas a nivel de país. Más generalmente, el desarrollo de capacidades específicas para personal en pequeños números se puede hacer más adecuadamente a niveles regional o subregional.
- ✓ **¿Cómo garantizar que se apliquen las nuevas capacidades?** No es probable que la capacitación por sí misma lleve a mejoras sostenibles. La capacitación debe estar integrada en opciones supervisadas para aplicar el conocimiento y las capacidades recién adquiridas –rara vez el personal tiene la confianza de que podrá aplicar nuevas capacidades sin entrenamiento en el puesto de trabajo y tener acceso a asesoría para la resolución de problemas cuando se vean enfrentados a ellos. Los gerentes deben entender las capacidades que el personal haya adquirido y cómo utilizarlas –si no se involucra a los gerentes de línea, ello puede resultar, en el mejor de los casos, en que no se utilicen correctamente las capacidades de auditoría del personal, y en el peor de los casos, el personal saboteará el proceso de la reforma percibiéndolo como una amenaza a su poder y jerarquía.

### **Recuadro 3.5. Se debe tener cuidado de no abrumar a la EFS**

Las intervenciones y los proyectos de apoyo que sobrepasen la capacidad de la EFS no han funcionado bien debido a que la EFS se siente abrumada. Igualmente, para una EFS es importante no abarcar demasiado ni con demasiada rapidez.

(Respuesta a la encuesta electrónica realizada al sector privado.)

## **Gestión y contratación**

En términos de gestión y contratación, algunos aspectos clave incluyen:

- ✓ **¿A quiénes desea la EFS como sus socios clave?** La buena práctica sugiere que se requiere un proceso de selección de socios para los principales proyectos que refleje los deseos de la EFS, pero que también esté en consonancia con las buenas prácticas de adquisición. También se debe estimular a las EFS para que piensen en términos de todo el conjunto de entidades proveedoras –posiblemente analizando la posibilidad de combinar distintos tipos de proveedores cuando se prevean grandes proyectos plurianuales. Esta combinación puede incluir el sector privado local, entes regionales, otras EFS y/o entidades internacionales del sector privado. Si la EFS desea asociarse con una EFS como líder, cabe la posibilidad de utilizar un enfoque de hermanamiento con la UE en el que más de una EFS ofrezca sus servicios. El hermanamiento es un instrumento que permite a los órganos del sector público en la Unión Europea asociarse con órganos del sector público fuera de la UE. La Unión Europea proporciona los recursos y crea un marco mediante el cual los países pueden escoger con cuáles entidades públicas de los estados miembros desean asociarse. Esto ha demostrado ser eficaz para motivar a las EFS que normalmente no podrían licitar trabajo internacional para ofrecer sus servicios, y al mismo tiempo para crear una tensión competitiva y permitir que la

EFS beneficiaria ejerza su opción. Un requisito clave de cualquier organización proveedora líder es su capacidad demostrable de exponer a los beneficiarios a una variedad de modelos que puedan ser adaptados y no calcados.

### Recuadro 3.6. Obtener el socio adecuado

En el pasado, se han presentado preocupaciones relacionadas con la identificación de la firma de consultoría adecuada –una que tenga suficiente personal y las competencias adecuadas. A veces creemos que no hay nada que podamos hacer, nos quedamos atascados en el problema (EFS de Indonesia – Respuesta a la entrevista realizada en el país).

Hay que asegurarse de que las consultorías que se utilizan para entregar la ayuda empleen contratistas que cuenten con conocimientos contemporáneos en lugar de aquellos que viajan alrededor del mundo de asignación en asignación sin mantenerse al tanto. Asegurarse también de que provienen de países que tengan oficinas sólidas de auditoría de modo que se puedan transmitir las buenas lecciones aprendidas.

(Organización de EFS del Pacífico – Respuesta a la encuesta electrónica.)

- ✓ **¿Cómo mantener la flexibilidad?** En la etapa de diseño, el enfoque debe dirigirse a los resultados y/o impactos de modo que los socios de proyecto potenciales tengan margen para ser creativos en lo que proponen y ser flexibles durante la fase de entrega para reaccionar ante eventos imprevistos o para cambiar instrucciones si algo no funciona.
- ✓ **¿Cómo se enlazará el proyecto a los interesados externos clave?** ¿Cómo se propone involucrar al parlamento, el gobierno, el ministerio de finanzas u otros?

### Recuadro 3.7. Los interesados externos también necesitan experimentar un sentido de apropiación

Los socios para el desarrollo saben que un buen diseño e implementación ayudan, pero la clave ha sido, y es, el liderazgo y la voluntad de los beneficiarios. Durante el período 2005-2010, el gobierno y el parlamento impulsaron el proceso de reforma de la auditoría estatal. Un vocero de la EFS habló positivamente sobre la relación socio para el desarrollo/parlamento, en el sentido de que se ha aclarado el enfoque de auditoría con respecto a la auditoría externa e interna y existe un apoyo político positivo y reconocimiento del valor del trabajo de auditoría.

(Socios para el desarrollo y EFS de Indonesia – Respuesta a la entrevista realizada en el país.)

- ✓ **¿Cómo mantener la apropiación local?** Es crucial que la EFS beneficiaria y otros interesados clave se apropien del proyecto y de los cambios propuestos. Ellos deben estar a la cabeza de cualquier oportunidad –incluidos los aportes sustanciales y la aprobación de los principales documentos– y al frente de los principales eventos relacionados con el proyecto. En concordancia con los principios de París y Accra, así como con los compromisos que se concretaron en la Alianza de Busan para una Cooperación Eficaz para el Desarrollo, los aportes y la experiencia deben ser seleccionados y adquiridos por la EFS anfitriona cuando esto sea apropiado y factible,



utilizando en lo posible sus propios procedimientos para contratar. Cuando la EFS no tenga experiencia anterior de las dimensiones de la adquisición que se requiere, o sus sistemas propios puedan necesitar fortalecimiento, la asistencia del socio para el desarrollo en este campo puede ser útil.

- ✓ **Cuando los socios para el desarrollo adquieran aportes, ¿son económicamente eficientes sus normas de contratación?** Las reglas del socio para el desarrollo deben mantenerse bajo revisión para garantizar que no estimulen prácticas ineficientes. Algunos socios para el desarrollo solo pagarán los costos del trabajo realizado en un país socio –aun si esto significa que los expertos vuelen a un país y se queden en un hotel para redactar el manual de auditoría. Otros podrán limitar la elegibilidad a firmas de un conjunto restringido de países, reduciendo así la relación calidad-precio (“*value for money*”). Con las comunicaciones modernas y las preocupaciones ambientales, el uso de videoconferencias, teleconferencias, capacitación a distancia y correo electrónico puede ser mucho más eficiente en términos de costos para entregar algunas partes del proyecto; estas facilidades están cada vez más disponibles en los países en desarrollo.
- ✓ **¿Son claros los acuerdos de gobernanza?** Si se emplean consultores para prestar asesoría a la EFS, debe quedar claro a quién deben rendir cuentas y de quién pueden recibir instrucciones. Para desarrollar confianza, deben demostrar imparcialidad y lealtad a la EFS –al tiempo que las reglas básicas deben ser claras acerca de cuándo los consultores pueden tratar directamente con el socio para el desarrollo como ente de financiación y sobre qué aspectos. Igualmente, las solicitudes o instrucciones del socio para el desarrollo a los consultores deben pasar a través de la EFS para garantizar que sean responsables por el proyecto, tanto a nivel administrativo como de gestión.
- ✓ **¿Cómo garantizar que las licitaciones sean manejadas en forma rápida y adecuada?** Se pueden perder meses, incluso años, si las licitaciones no son manejadas adecuadamente, y los equipos que licitan proyectos pierden personal en el proceso. Las EFS y sus socios para el desarrollo deben manejar este proceso con la misma diligencia que otras partes del proyecto. Muchas EFS tienen experiencia limitada en este proceso y necesitarán apoyo directo del socio para el desarrollo en cada paso del proceso, o bien necesitarán ayuda de un gerente de proyecto experimentado y familiarizado con la respectiva licitación y el país anfitrión y los procedimientos de contratación del socio para el desarrollo.

### **Recuadro 3.8. Participación de la EFS en el proceso de contratación**

En general, la entidad ejecutora (normalmente la EFS en proyectos relacionados con la EFS), es plenamente responsable por el proceso de preparación de las solicitudes de propuestas y listas cortas, la evaluación de propuestas, la selección de proveedores, la contratación y la supervisión del contrato. Nosotros prestamos asesoría (y cuando sea necesario, planteamos objeciones) sobre el diseño y lanzamiento de las licitaciones.

(Banco Mundial – Respuesta a la encuesta electrónica.)



### **Recuadro 3.9. Asegurarse de que los cronogramas sean realistas y luego hacer seguimiento**

Un socio para el desarrollo lanzó un proceso de licitación y pasó por la etapa de expresiones de interés, lista corta (preselección) e invitación. Luego los proponentes no tuvieron más noticias durante 18 meses. De pronto apareció una solicitud al proponente ganador, preguntándole si el proyecto podía empezar en un mes. El proveedor licitante trabajó rápido para resucitar la licitación y reprogramó su personal y presupuestos, solo para recibir otro correo electrónico una semana más tarde en el que se comunicaba la cancelación del proyecto.

(Respuesta escrita de la organización proveedora.)

## Gestión de riesgos

Para el diseño de los proyectos con las EFS, los socios para el desarrollo deben considerar los riesgos que tendrán que manejar y qué controles se requieren para reducir las posibilidades de eventualidad de estos riesgos. Algunas de las áreas de riesgo clave pueden incluir:

### Riesgos políticos:

- Las elecciones nacionales son a menudo períodos inestables para las EFS ya que se congelan los negocios, los procesos de toma de decisiones se dilatan y puede haber cambios en personal ejecutivo en la EFS y más particularmente en comités clave del parlamento. En este contexto, es mejor comenzar un proyecto inmediatamente después de una elección.
- Con la pérdida de compromiso político como EFS, se comienzan a producir informes de auditoría críticos. Para manejar la EFS y el proyecto, los socios necesitan ayudar al gobierno y a los interesados clave a prepararse con anticipación en la forma de manejar los hallazgos adversos de la auditoría. Los socios para el desarrollo pueden elogiar a los gobiernos cuando respondan de manera positiva a las críticas. En conversaciones con la alta dirección de la EFS, también pueden estimular a la EFS a trabajar en formas que creen consenso en lugar de fomentar la discordia.

### **Recuadro 3.10. El apoyo no puede garantizarse y se debe trabajar en él constantemente**

Un riesgo clave se refiere a la necesidad de apoyo moral constante, sostenido y entusiasta dentro y fuera de la EFS para reformar la EFS y para la función de ésta como entidad de vigilancia independiente y profesional. Los desafíos son trabajar para mantener el apoyo, sobrevivir a las variaciones que éste experimente y, ocasionalmente, tomar conciencia de que existe una falta fundamental de dicho apoyo.

(SIDA – Respuesta a la encuesta electrónica.)

### Riesgos organizacionales

- El cambio de director de la EFS puede ser una señal para un cambio en la orientación de la entidad. Cuando esto sucede, los socios deben iniciar rápidamente contacto con el nuevo

director para asegurar un apoyo continuo a cualquier programa de cambio y/o que los períodos entre nombramientos no resulten en inactividad.

- Si la alta dirección no desea o no está en condiciones de guiar el proceso de cambio, puede necesitarse capacitación especial en gestión del cambio para el equipo del proyecto y la alta dirección y un acuerdo sobre las formas de garantizar que se informe regularmente a los gerentes y se les haga partícipes del proceso de cambio.
- Los socios de proyecto deben resguardarse contra la mentalidad del “culto del cargamento” mediante la cual algunas EFS buscan a los socios para el desarrollo para financiar listas extensas y costosas de equipo y personal. Todas estas solicitudes deben ser revisadas con rigor, rechazándose las solicitudes excesivas.

### **Recuadro 3.11. Los socios para el desarrollo deben ser muy claros con respecto a los costos legítimos del proyecto**

El manual del personal de servicio público de un país hace explícito que una forma de recompensar al personal por buen servicio es premiarlo con viajes al exterior. A veces, estos viajes son ofrecidos al personal cuando está a punto de retirarse. Los socios para el desarrollo deben estar alertas a que quienes sean enviados al exterior en pasantías financiadas sean personas que puedan retornar experiencia y conocimiento en beneficio de su organización o país.

(EFS proveedora – Respuesta a la encuesta electrónica.)

- Los procedimientos de adquisición débiles o engorrosos pueden retardar un proyecto o hacerlo vulnerable a fraude. Parte de la planificación del proyecto debe reconocer cómo funciona el proceso de adquisiciones bien sea en la EFS o en el gobierno en general y, si fuere necesario, asegurar que se proporcione a la EFS ayuda específica en el momento de la adquisición.

Riesgos del socio del proyecto:

- Con frecuencia, los socios para el desarrollo pueden tomar meses e incluso años para procesar licitaciones. Para el momento en que se tome la decisión, es posible que el personal clave de la licitación haya sido trasladado o que no esté disponible rápidamente. Si los socios para el desarrollo desean proyectos bien planeados dirigidos por equipos de calidad, entonces los socios del proyecto deben tener un período razonable de tiempo para movilizarse y planificar –para proyectos más grandes esto puede tomar entre tres y seis meses.
- Una vez que comience un proyecto, la pérdida de personal clave puede desestabilizarlo. Como parte de las negociaciones del proyecto, la EFS y los socios para el desarrollo deben verificar la forma en que los socios del proyecto pueden manejar este tema y cómo lo han hecho en el pasado.
- Es difícil despedir a personal subcalificado o con bajo desempeño. Antes de firmar contratos, la EFS y los socios para el desarrollo deben verificar que el personal de las organizaciones proveedoras ha tenido experiencia reciente en las tareas específicas –por ejemplo, auditoría financiera– y que cuentan con experiencia como instructores. Como parte de estas verificaciones, se debe controlar que las organizaciones proveedoras cuenten con sistemas robustos de aseguramiento de la calidad y acordar procedimientos para reemplazar al personal deficiente.

- Se deben tomar recaudos contra la creación de dependencia. Existe una tendencia inevitable tanto para las EFS como para los socios del proyecto de encontrar razones para continuar con los proyectos. Siempre hay algo más para hacer. Es importante contar lo más pronto posible con una estrategia clara de salida, incluido posiblemente un proceso de retiro por fases.

### Recuadro 3.12. Evitar la dependencia

También ha habido problemas con los contratistas que implementaron proyectos en el pasado, puesto que se vuelven profesionales en el área y desean que los proyectos continúen de manera indefinida. No tienen ningún incentivo para transferir capacidades que los puedan sacar de su trabajo. Los socios para el desarrollo no deben microgestionar esos proyectos sino que deben asumir un interés real para asegurar que entreguen resultados.

(EFS – Respuesta a la encuesta electrónica.)

Riesgos de corrupción:

- En sociedades muy corruptas, las EFS pueden ser vulnerables en muchos frentes. Para abordar este riesgo, los socios para el desarrollo pueden estimular a una EFS para:
  - crear una función de auditoría interna sólida e internamente independiente que dependa del auditor general o el presidente de la oficina de auditoría;
  - instar al parlamento o a otro órgano a nombrar un auditor externo independiente;
  - en ausencia de informes internos o externos, encargar una auditoría independiente para garantizar que los sistemas de control de la EFS funcionan de manera efectiva;
  - introducir e implementar una política rigurosa de rotación para asegurar que todo el personal sea rotado entre auditorías y localidades de manera periódica;
  - introducir e implementar una declaración de interés y políticas y sistemas de conflicto de intereses;
  - fortalecer los sistemas de adquisición internos;
  - buscar formas para garantizar salarios competitivos para los empleados y fortalecer los procedimientos disciplinarios; y
  - crear sistemas para ayudar a las entidades auditadas y al público en general para que denuncien si los auditores parecen haber recibido o solicitado sobornos o si de alguna otra forma se han comportado de manera no profesional, y luego hacer públicas las acciones judiciales que han prosperado contra ese personal.

### Seguimiento de apoyo

Es importante establecer procedimientos sencillos y claros de seguimiento para asegurar que los proyectos se ejecuten según lo previsto, que se pongan rápidamente en marcha acciones correctivas y que se consideren los riesgos emergentes y se implementen estrategias de gestión. Muchos de los socios para el desarrollo tienen reuniones periódicas informales con la EFS, los socios de proyecto y otros

interesados clave. Sin embargo, a la mayoría le resulta útil crear un comité directivo del proyecto compuesto por la EFS, el gobierno y otros socios nacionales, así como el socio principal del proyecto y los socios para el desarrollo. Estos comités suelen reunirse en forma trimestral o semestral. Trabajan mejor si hay expectativas claras en el sentido de que las agendas, las actas de reuniones anteriores y los documentos de la reunión en curso, incluidos los informes financieros y operativos, serán distribuidos un tiempo razonable previo a la reunión. La función de estas reuniones es registrar formalmente el progreso, pero también que el proyecto tenga acceso a experiencia adicional para que mejore, no solo para que la EFS y el personal del proyecto rindan cuentas. Se debe tener cuidado de que dichos comités directivos estén bien estructurados y no dupliquen la labor de las reuniones de gestión existentes.

Como parte de este proceso, el comité directivo debe comenzar a abordar el aspecto de la sostenibilidad lo antes posible. Este tema debe insertarse dentro del diseño original del proyecto, pero se requerirá un seguimiento regular que asegure que todos los participantes en el proyecto mantengan la sostenibilidad en mente en todo momento. Una forma de lograr la sostenibilidad puede implicar alentar a las EFS a buscar recursos nacionales adicionales cuando sea necesario para mantener el impulso de la reforma –estas búsquedas de financiación nacional pueden tomar varios años y, por lo tanto, una búsqueda temprana puede ayudar. También puede ser útil para los socios del proyecto poner en marcha un mecanismo de retiro gradual, con recursos bastante más reducidos, y producir una estrategia de salida que asegure que los participantes no abandonen un proyecto sino que realicen un retiro gradual.

En los proyectos más grandes se podrán encargar evaluaciones independientes formales. Estas evaluaciones ofrecen una oportunidad real de examinar el progreso desde que se recolectan los datos básicos de referencia iniciales. Si bien las evaluaciones en sí pueden ser encargadas por los socios para el desarrollo dentro del país, usualmente se ven beneficiadas si los términos de referencia y el diseño de la evaluación son revisados por un experto con experiencia profesional en evaluaciones –bien sea en la sede del socio para el desarrollo o en un centro de evaluación, basándose en experiencia de evaluación local, cuando ésta exista.

Si las evaluaciones se hacen a mitad del proyecto pueden brindar un punto útil a partir del cual se cambie de dirección si fuere necesario o que al menos incida en el diseño de intervenciones o proyectos posteriores. Si se hacen al final del proyecto, es importante que se piense temprano en divulgar los hallazgos a través de la red de los socios para el desarrollo y las EFS, por ejemplo enviando copias a la Secretaría de socios para el desarrollo de la INTOSAI. Uno de los aspectos que es importante en términos de credibilidad de dichas evaluaciones es suministrar borradores a los socios del proyecto y las EFS de modo que se puedan corregir errores o matizar los juicios si fuere necesario. Contar con una estrategia previamente acordada para aprobar los informes, comunicar resultados y hacer seguimiento a la aplicación de las recomendaciones es importante, así como asegurar que dichas evaluaciones sean traducidas, si fuere necesario, impresas y colocadas claramente en Internet puede ayudar a potenciar las prácticas. Las evaluaciones finales deben hacerse a un intervalo razonable luego de que finalice un proyecto para evaluar la sostenibilidad y asegurar que se honren los compromisos de salida asumidos por las EFS beneficiarias u otros actores.

Parte de los términos de referencia de las evaluaciones debe ser una revisión del apoyo del socio para el desarrollo a un proyecto –que busque retroalimentación del beneficiario y sobre la entrega. Esto puede no solo ayudar a mejorar la gestión del proyecto sino también demostrar a los beneficiarios la voluntad del socio para el desarrollo de recibir retroalimentación crítica.

Aunque las reformas sostenibles y las mejoras a lo largo de la organización en materia de calidad llevan tiempo, los socios para el desarrollo y las EFS deben buscar y documentar los efectos a corto plazo de los proyectos. Trabajar con las EFS se presta a calcular los impactos financieros. El apoyo a una auditoría financiera o de gestión de un ministerio de aduanas e ingresos podría identificar formas en las que se pueden aumentar los rendimientos tributarios para un gobierno. Si las recomendaciones de la auditoría son aceptadas e implementadas, entonces la EFS podrá efectuar el seguimiento del impacto e informar sobre aumentos en los rendimientos. La escala de estos rendimientos a menudo puede ser

mucho mayor que el costo de los proyectos de desarrollo de capacidad. Estos cálculos deben ser manejados con cuidado, los sistemas deben ser acordados con las entidades auditadas e incluso se debe solicitar a los auditores externos de la EFS que verifiquen las afirmaciones de ésta. Pero si se aplican bien, estos impactos pueden ayudar a levantar el perfil de la EFS y ofrecer una justificación adicional para la asistencia nacional y de socios para el desarrollo.

## Capítulo 4: Utilizar y promover el trabajo de las EFS

### Introducción

El apoyo para una EFS no necesariamente tiene que ser de una sola vía. Si se valoran los servicios de la EFS y se comienza a utilizar sus trabajos y productos, este hecho a su vez puede servir para impulsar las mejoras de calidad y profesionalismo de los esfuerzos de la EFS. Además, es una manera muy visible en la cual los socios para el desarrollo pueden demostrar su compromiso con la Declaración de París a favor de la utilización de los sistemas nacionales. El Grupo de Trabajo sobre Gestión Financiera Pública de la OCDE-CAD ha aportado unos lineamientos sobre la forma en que los socios para el desarrollo pueden aumentar su utilización de los sistemas de Gestión Financiera Pública del país (OCDE, próximo a publicarse), incluida la auditoría mediante el apoyo al fortalecimiento de los sistemas y como respuesta a las solicitudes del país de utilizar componentes específicos de su propio sistema de Gestión Financiera Pública.

### Interacción con los informes de las EFS

Algunos socios para el desarrollo suelen llevar a cabo una reunión formal al año, en la cual el director de la EFS les explica su informe anual. Esas reuniones parecen ser más productivas cuando:

- ✓ **Los socios para el desarrollo se preparan con anticipación para la reunión.** Por ejemplo, en Uganda, los socios para el desarrollo distribuyen secciones del informe y envían sus comentarios y dudas al Banco Mundial, donde se crea un resumen sintético del informe, junto con las preguntas o temas que los socios quieren discutir. Este luego se comparte y se perfecciona entre los socios. El banco de desarrollo alemán (*Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW*) ha producido una herramienta para ayudar a los participantes en desarrollo a manejar los hallazgos de las EFS –en especial, la auditoría general anual de las cuentas nacionales.
- ✓ **El director de la EFS hace preparativos para la reunión,** haciendo énfasis en los temas y preocupaciones principales en sus informes.
- ✓ **La reunión es un verdadero debate,** en el cual los socios para el desarrollo buscan entender los mensajes clave y la manera en la que se puede abordar cualquier deficiencia identificada en el informe de auditoría. Cuando se examinan las mejoras, a los socios para el desarrollo les resulta útil relacionarse con los altos niveles del ministerio de finanzas con el fin de examinar la forma en la cual se pueden solucionar los temas sistémicos. Cuando esas deficiencias han sido identificadas, el apoyo del socio para el desarrollo puede ayudar al ministerio de finanzas para que valore a la EFS no simplemente como una fuente de crítica, sino también como un socio que ayuda a identificar y apoyar reformas.

#### **Recuadro 4.1. Utilización de las deficiencias identificadas en los informes de auditoría para interactuar constructivamente con los gobiernos**

Un ministerio de finanzas lamentó el hecho de que los informes de la EFS estaban identificando problemas que el ministerio ya conocía, y los socios para el desarrollo estaban utilizando estos informes para criticar al ministerio. Lo que buscaba era sugerencias concretas y ayuda en la solución de los problemas identificados en la auditoría.

(Ministerio de Finanzas – Respuesta a la entrevista realizada en el país.)

Otros socios para el desarrollo se reúnen individualmente con funcionarios de alto nivel en el ministerio para discutir la gestión específica de la EFS, o auditoría del uso óptimo de los recursos (“*value for money*”), cuando tienen un interés en un sector específico, por ejemplo obras públicas o salud. Con esto demuestran su apoyo a la EFS, pero al mismo tiempo alientan a las entidades auditadas a tomar dichos informes en serio. Por ejemplo, los especialistas en gobernanza y educación de los socios para el desarrollo pueden utilizar las auditorías de temas educativos de la EFS en sus debates con el ministerio de educación para ayudar a asegurar que el ministerio tome dichos informes en serio.

### **Uso de las EFS para auditar los recursos de los socios para el desarrollo**

#### ***Apoyo presupuestario directo***

Si un socio para el desarrollo está involucrado en la prestación de apoyo presupuestario directo al país, tiene que haber hecho una evaluación de la competencia y las capacidades de la EFS como parte de su evaluación del riesgo fiduciario. De hecho, una de las formas en que los socios para el desarrollo pueden estar seguros de que un país ha utilizado el apoyo presupuestario adecuadamente es a través de los informes de auditoría de la EFS. En un país se congeló el apoyo presupuestario directo porque los socios para el desarrollo no pudieron obtener informes de la EFS en forma oportuna.

#### **Recuadro 4.2. Las auditorías de la EFS tienen un papel esencial en la valoración del apoyo presupuestario directo**

La EFS tiene un papel muy importante en el apoyo presupuestario. La preparación oportuna de las cuentas anuales auditadas del gasto público y la presentación de conclusiones al parlamento, al igual que el seguimiento de los temas pendientes, es absolutamente crucial. Desafortunadamente, ha habido algunos ejemplos en estos últimos años en los cuales decidimos suspender la prestación de apoyo presupuestario a un país, debido a la falta de presentación de cuentas estatales auditadas.

(DANIDA – Respuesta a la encuesta electrónica.)

En otros casos, los socios para el desarrollo han incorporado fondos para asistencia técnica en sus acuerdos de apoyo presupuestario directo, de manera que dichos fondos se puedan utilizar para apoyar esfuerzos en el fortalecimiento de capacidad en la EFS. En algunos casos también puede haber la

posibilidad de incorporar en esos fondos la exigencia de que la EFS realice auditorías de gestión o del uso óptimo de los recursos (“*value for money*”) en las áreas de interés clave para los socios para el desarrollo. Aun así, hay que tener cuidado para garantizar que las solicitudes del socio para el desarrollo no desvíen las prioridades nacionales ni socaven la apropiación nacional del programa de auditoría de la EFS.

**Recuadro 4.3. Algunos socios para el desarrollo hacen que la recepción del informe anual de la EFS sea un requisito para el apoyo presupuestario directo: Un ejemplo de NORAD**

Una condición de la prestación de apoyo presupuestario es que la Embajada debe recibir y evaluar, preferiblemente junto con otros socios internacionales, los estados financieros anuales auditados de la oficina nacional de auditoría o una autoridad similar. En los casos en que el sistema nacional de rendición de cuentas, por ejemplo la capacidad de auditoría, es deficiente, se podrán acordar procesos especiales de auditoría entre los socios para el desarrollo y el gobierno.

Una auditoría anual cuyo objetivo es verificar el flujo de fondos de la cuenta de divisas a la cuenta de la Tesorería también puede ser importante. Adicionalmente, se podrían incluir entre los requisitos de auditoría las auditorías de gestión o del uso óptimo de los recursos (“*value for money*”) para una muestra de actividades relevantes para la reducción de la pobreza, dependiendo de consideraciones específicas del país. Si se solicitan auditorías adicionales, éstas preferiblemente se deben realizar en conjunto con otros socios internacionales y el gobierno.

(NORAD – Respuesta a la encuesta electrónica.)

### Auditorías de proyectos y programas apoyados por socios para el desarrollo

En los casos en que los socios para el desarrollo financien proyectos o programas en forma directa, la mayoría de ellos preferirían utilizar los sistemas nacionales, en particular la EFS, para auditar dichas actividades. Sin embargo, en esta área persiste una amplia brecha entre la retórica y la realidad. Cuando la EFS esté dispuesta a realizar dichas auditorías y tenga las capacidades para hacerlo, los socios para el desarrollo no deberían suponer que la EFS podrá realizar este trabajo con sus recursos actuales. Es posible que la EFS obtenga financiación adicional, pero de no ser así, los socios para el desarrollo deberán proveerle esa financiación. Esto puede incluir acuerdos con el ministerio de finanzas, a efectos de garantizar que esos fondos adicionales no sean absorbidos por el gobierno, y que el resultado sea un verdadero aumento en el personal y otros recursos dentro de la EFS para poder hacer las auditorías adicionales.



**Recuadro 4.4. Los socios para el desarrollo pueden encargar a las EFS beneficiarias la realización de auditorías especiales: Un ejemplo de Ghana**

En Ghana, una auditoría se realiza con fondos seleccionados relacionados con el apoyo presupuestario provisto por múltiples socios para el desarrollo. Esto complementa la auditoría obligatoria de la EFS. Los socios para el desarrollo pagan el apoyo presupuestario y la EFS lo implementa, para que el informe pueda ser presentado al parlamento.

(Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido – Respuesta a la encuesta electrónica.)

Sin embargo, en la práctica, la mayoría de los socios para el desarrollo no cree que todas las EFS con las cuales trabajan se encuentran en condiciones de implementar dichas auditorías a un nivel que esté de acuerdo con normas internacionalmente aceptables –y aun cuando así sea, muchos socios para el desarrollo no están del todo satisfechos con su calidad.

**Recuadro 4.5. Es esencial tener acuerdos claros por escrito y firmados por todas las partes**

Un socio para el desarrollo solicitó que una EFS europea importante trabajara con la EFS nacional de un país beneficiario, con el fin de hacer la auditoría externa de un programa de apoyo sectorial financiado por el socio para el desarrollo. La auditoría comenzó, pero en ese momento se detectó que la EFS nacional realmente no había suscrito ningún compromiso con el proyecto y los presupuestos previstos de personal y viajes no estaban disponibles, haciendo prácticamente imposible que la auditoría se realizara de acuerdo con las normas internacionales, por lo que el resultado no satisfizo a nadie.

(Respuesta escrita de la EFS proveedora.)

Muchos otros socios para el desarrollo solucionan este problema encargando la realización de las auditorías a firmas de auditoría del sector privado, algunas veces en consulta con la EFS. Sin embargo, esto no ayuda en mucho a que la EFS adquiera las capacidades necesarias ni permite que reciba retroalimentación sincera sobre su nivel real de desempeño profesional. No obstante, la ejecución de dichas auditorías, y su implementación de acuerdo con las normas internacionales, pueden ser una oportunidad importante de aprendizaje para la EFS y una manera de medir su desempeño en comparación con las prácticas óptimas internacionales.

Si bien con el tiempo los proyectos de fortalecimiento de capacidad pueden ayudar a avanzar en este tema, a corto plazo los socios para el desarrollo y las EFS pueden tener que considerar:

- ✓ **El desarrollo de un enfoque más coherente** de la evaluación de la capacidad de la EFS para ejecutar auditorías de acuerdo con las normas internacionalmente aceptables. Esto quiere decir una combinación de una evaluación de los trabajos pasados de la EFS, incluida la evaluación de planes de auditoría, carpetas de papeles de trabajo y cartas de gerencia. Además,

esto implica una evaluación de las destrezas profesionales y experiencias del personal de auditoría y sus directivos. Aunque no existe ninguna herramienta de amplia aceptación para ello, algunos socios para el desarrollo han concebido guías para este propósito, por ejemplo, el Inspector General de la USAID<sup>1</sup> y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD)<sup>2</sup>.

- ✓ **La fijación de metas ambiciosas** sobre la proporción de auditorías que los socios para el desarrollo intentarán subcontratar con la EFS.

#### **Recuadro 4.6. La utilización de metas puede enfocar la atención**

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo determinó las siguientes metas para 2005: una disminución de dos terceras partes en la ayuda al sector público que no utilizaba los sistemas de Gestión Financiera Pública de los países socios (incluida la auditoría) para los países con una nota de cinco y más en la calidad de sus sistemas de Gestión Financiera Pública (según lo define la Evaluación Institucional y de Políticas por País – CPIA), y una reducción de una tercera parte del porcentaje de ayuda al sector público que no utilizaba los sistemas de Gestión Financiera Pública de los países socios (para los países con una nota de 3,5 – 4,5). La intención de la USAID es utilizar los sistemas de gestión financiera de los países socios para el 20% de los fondos gestionados por ellos antes del 2015, comparado con un nivel de aproximadamente el 7% en 2010.

(USAID – Respuesta electrónica.)

Cuando una EFS no haya alcanzado el nivel exigido, los socios para el desarrollo podrán considerar:

- ✓ prestar apoyo específicamente dirigido hacia el fortalecimiento de la capacidad, lo que incluye capacitación y orientación personalizada, para que un pequeño grupo de la EFS esté en condiciones de auditar de acuerdo con las normas del socio para el desarrollo;
- ✓ suministrar fondos para la auditoría a la EFS, para que ésta subcontrate las auditorías con el sector privado;
- ✓ vincular a una EFS madura para que ayude en la supervisión de estas auditorías, suministrando orientación y aseguramiento de la calidad según sea necesario;
- ✓ alentar a los auditores del sector privado a incluir auditores de la EFS en sus equipos que auditen los proyectos de socios para el desarrollo;
- ✓ hacer partícipes a la EFS en las reuniones con los auditores seleccionados del sector privado con el fin de planificar las auditorías, revisar su calidad y participar en las reuniones finales con las entidades auditadas;
- ✓ utilizar una firma del sector privado para brindar orientación al equipo de la EFS durante la auditoría;
- ✓ facilitar oportunidades a los auditores de la EFS para acompañar las auditorías externas implementadas en el país por otras EFS – por ejemplo, los equipos que hacen las auditorías internas y/o externas de un socio para el desarrollo, o los equipos que hacen las auditorías internas o externas del Banco Mundial, organizaciones de las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales; y

- ✓ suministrar a la EFS una retroalimentación sincera sobre la calidad de sus auditorías.

#### **Recuadro 4.7. Un enfoque dividido en fases puede ser de utilidad**

Un modelo de desarrollo específico puede ser considerado en este punto. Una especie de cohete en tres etapas, en la primera de las cuales la EFS participa como “aprendiz”; en la segunda, se apodera del trabajo bajo la orientación de un socio, y en la tercera, asume la entera responsabilidad por la operación.

(EFS de Kosovo – Respuesta a la encuesta electrónica.)

En algunos casos, es posible que una EFS no quiera hacer auditorías para sus socios para el desarrollo, en cuyo caso tales deseos se deben respetar. En cambio, en otros es posible que la EFS quiera participar en las auditorías, pero pueden presentarse razones legales, financieras o de capacidad que impidan su participación. En términos más específicos:

- El mandato legal de la EFS puede no permitirle implementar auditorías de proyectos de socios para el desarrollo.
- Puede que la EFS no cuente con recursos suficientes –aun si el socio para el desarrollo estuviera dispuesto a pagar la auditoría, es posible que la EFS no pueda mantener dicha financiación.
- Es posible que la EFS no cuente con personal suficiente y los sistemas de contratación nacionales podrían no permitirle contratar más personal para realizar trabajos adicionales.

#### **Referencias**

OCDE (próximo a publicarse<sup>b</sup>), *Practitioner’s Guide to Using Country PFM Systems*, OCDE, París.

#### **Notas**

1. Ver [www.usaid.gov/oig](http://www.usaid.gov/oig)

2. Ver [www.adb.org/Documents/Guidelines/Financial/part050000.asp](http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Financial/part050000.asp)



## Capítulo 5: Impulsar el cambio

### Introducción

La función de una EFS en lograr que los gobiernos rindan cuentas por sus actuaciones no es sencilla y, por ello, las EFS necesitan aliados. Los socios para el desarrollo pueden desempeñar un papel útil en la promoción de la independencia de la EFS durante sus conversaciones con el gobierno, empresarios y otros interesados importantes a nivel nacional. Además, pueden demostrar el valor inherente de una auditoría EFS, utilizando su trabajo directamente en el diálogo regular con la EFS y el ministerio de finanzas, y también –menos directamente– en las reuniones con ministerios clave tales como los de educación y salud, y ayudando a garantizar que los mensajes de la EFS reciban una distribución y cobertura más amplias en los medios y las organizaciones de la sociedad civil.

### La actuación como promotores

Las EFS tienen un papel difícil en el juego entre las expectativas y las necesidades de los interesados clave, al tiempo que se mantienen sin sesgos partidarios, libres de ataduras políticas. Necesitan tener buenos vínculos con el ejecutivo, con el fin de fomentar la rendición de cuentas administrativa, con la rama judicial, con el objeto de exhortar al cumplimiento legal de la rendición de cuentas, y con la rama legislativa, de manera tal de facilitar la vigilancia política y la rendición de cuentas. Los socios para el desarrollo en muchos casos están en buenas condiciones para actuar colectivamente como promotores de las EFS en las conversaciones con dichos socios, especialmente cuando las mejoras a la capacidad de una EFS dependen de factores fuera del control directo de ésta. Por ejemplo, cuando la EFS pretenda publicar sus informes de auditoría inmediatamente después de su presentación al parlamento, o cuando desee tener facultades para contratar a su propio personal y determinar niveles de salario competitivos.

#### **Recuadro 5.1. Los socios para el desarrollo pueden ayudar a promover la independencia de la EFS**

Estamos apoyando cambios que apuntan a conferir una plena independencia a la EFS porque sin ella no puede cumplir con su mandato, y así se lo planteamos al gobierno cuando sea apropiado. La constitución dispone que la EFS debe ser independiente, pero una Ley de Auditoría es necesaria para darle un efecto práctico. Existe un proyecto de ley en el ministerio de finanzas, y nos gustaría ver su implementación. La ausencia actual de progreso en este sentido es una fuente de tensiones entre la EFS y el ministerio de finanzas.

(Respuesta a una entrevista realizada en el país a un socio para el desarrollo.)

Los jefes de misión y otro personal de alto nivel de los socios para el desarrollo tienen las redes y las libertades para exhortar a que los interesados clave fortalezcan las EFS. En algunos casos, los socios para el desarrollo han desempeñado un papel decisivo para alentar a los gobiernos de países socios a que introduzcan una legislación moderna que confiera independencia a sus oficinas de auditoría. Los socios para el desarrollo pueden, mediante reuniones con parlamentarios y altos funcionarios del gobierno, hacer llegar sus inquietudes informalmente y expresar su apoyo a las EFS. En otras ocasiones, pueden concertar reuniones entre individuos clave, haciendo que los miembros de una entidad superior de auditoría sostengan conversaciones con los ministros de un país receptor, o abriendo posibilidades para que los políticos y funcionarios de alto nivel del país receptor empiecen a comprender mejor el papel de una EFS en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia.

**Recuadro 5.2. Una EFS puede producir buenos informes, pero un parlamento puede no saber cómo tratarlos**

En un país africano, la EFS produce buenos informes de auditoría de gestión. Los informes son presentados al parlamento, y muchas veces son temas de buenos debates en el comité de cuentas públicas. Pero posteriormente los informes tienen que pasar a debate en el plenario del parlamento antes de que las recomendaciones puedan llegar al gobierno, y esto rara vez sucede. Los socios para el desarrollo podrían desempeñar un papel importante en la promoción de reformas que permitan que los informes pasen más rápidamente al gobierno y se instrumenten con mayor prontitud.

(EFS proveedora – Respuesta a la encuesta electrónica.)

Existen otras maneras en que los socios para el desarrollo pueden actuar para apoyar a las EFS:

- ✓ reuniones con ministros y funcionarios de alto nivel del gobierno, para obtener retroalimentación sobre lo que se está haciendo para implementar los hallazgos de las auditorías de la EFS y sus recomendaciones;
- ✓ ofrecimiento de asistencia técnica al gobierno, dirigida específicamente a la superación de deficiencias o debilidades identificadas por la EFS;
- ✓ realización de conferencias de prensa y emisión de comunicados de prensa que apoyen los informes de auditoría de la EFS y, de ser el caso, propiciar las acciones correspondientes;
- ✓ reuniones con comités clave del parlamento con funciones de vigilancia, para obtener retroalimentación sobre la manera en que están utilizando los hallazgos de auditoría de la EFS;
- ✓ asistencia a las EFS de regiones propensas a desastres naturales para la elaboración de planes de gestión de emergencias o de continuidad de negocios, asegurando que en las postrimerías de una emergencia, la EFS pueda recuperar su capacidad operacional rápidamente;
- ✓ financiación de conferencias sobre rendición de cuentas y temas de auditoría;

### Recuadro 5. 3. Conferencias sobre rendición de cuentas

En 2007, los socios para el desarrollo y la Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania inauguraron una serie de conferencias anuales sobre rendición de cuentas. Cada año, la conferencia se ocupa de un tema diferente: la nueva ley de auditoría pública, auditoría de empresas del estado y de gobiernos locales, etcétera. Las conferencias tienen una duración de tres días, la asistencia es nutrida, con la presencia de muchas figuras de alto nivel, y hay una fuerte cobertura mediática. Las conferencias han ayudado a generar una colaboración más estrecha entre los interesados clave y han aportado resultados tangibles, incluida la sanción de nuevas leyes y la creación del Comité de Cuentas Públicas para las Empresas del Estado.

(Socios para el desarrollo y EFS de Tanzania – Respuesta a la entrevista realizada en el país.)

- ✓ coordinación o promoción de reuniones entre la EFS y las organizaciones clave empresariales y de la sociedad civil; y
- ✓ otorgamiento de préstamos no reembolsables a organizaciones de la sociedad civil, con el fin de asegurar que los hallazgos de los informes de la EFS y sus recomendaciones reciban una amplia difusión –a nivel local– y que las inquietudes de dichos grupos lleguen a la atención de la EFS.

Al mismo tiempo, los socios para el desarrollo deben ser sensibles y reconocer que una actitud demasiado proactiva en este tipo de enfoque puede ser contraproducente y poner en peligro la posición de la EFS, en vez de fomentar un mayor apoyo nacional y mayor compromiso. En algunos países donde la EFS ha recibido un fuerte apoyo de los socios para el desarrollo, esto ha tenido un efecto antagónico en los funcionarios de alto nivel del ministerio de finanzas, y los ha hecho menos –y no más– colaborativos.

### Ampliación de horizontes

Los socios para el desarrollo tienen muchos y variados proyectos en los cuales podrían existir sinergias útiles con la labor de la EFS. Si expertos en adquisiciones visitan el país, un taller para el personal de la EFS que interviene en la auditoría de adquisiciones puede ayudar a asegurar que estén recibiendo los mismos mensajes y sepan qué buscar cuando efectúan sus auditorías.

Asimismo, si se presentan iniciativas importantes en el sector de salud o de educación, la EFS puede tener incentivos para ampliar su trabajo de auditoría en esta área. Dentro del contexto del plan general de desarrollo de capacidad de la EFS, podría ser posible proveer apoyo para auditorías piloto en el área financiera o de gestión en el sector específico. Otra EFS podría ser vinculada para ayudar a la EFS beneficiaria en el diseño de la auditoría, suministrar asesoría y apoyo durante el trabajo de campo y revisar el informe final y las recomendaciones.

Existen intercambios constantes entre parlamentos de diferentes países, y éstos ofrecen oportunidades para el fortalecimiento del desarrollo de capacidad en las EFS. En caso de realizarse intercambios entre los comités de presupuesto y/o de supervisión, éstos pueden ofrecer oportunidades para reforzar los mensajes clave sobre la independencia de las EFS o la manera en la cual los parlamentarios pueden utilizar los hallazgos en los informes de auditoría. Si los parlamentarios van a

viajar al extranjero, se deben buscar oportunidades para que la EFS del país anfitrión les brinde información o para que observen un comité experimentado en cuentas públicas funcionando.

### Conocimiento de las propias debilidades

Los socios para el desarrollo muchas veces tienen presupuestos gigantescos para administrar y una nómina exigua para manejarlos. Muy pocos socios para el desarrollo cuentan con personal con conocimiento detallado y experiencia reciente en las EFS, bien sea en el país o en los equipos de política centrales. Si bien muchos de los funcionarios del ámbito de gobernanza de los socios para el desarrollo cuentan con un conocimiento acumulado de las EFS gracias a su capacitación en el servicio y aprendizaje de campo, existe una asimetría de conocimiento entre dicho personal y las EFS con las que están trabajando.

Las iniciativas adoptadas por los socios para el desarrollo para cerrar esta brecha incluyen:

- ✓ la creación de un marco claro de política transversal a la organización que ofrece una visibilidad mayor en la organización de la importancia de trabajar con las EFS y ayudar a fortalecerlas;
- ✓ el nombramiento a nivel central de personal con destrezas en contabilidad y/o auditoría, y experiencia en EFS, con una responsabilidad política para apoyar al personal de campo en su labor con las EFS;
- ✓ la capacitación en el puesto sobre auditoría externa pública para todo el personal nuevo nombrado en funciones de asesoramiento en gestión financiera pública y/o gobernanza;
- ✓ la realización de sesiones de videoconferencia ocasionales para personal de campo, con el fin de compartir las experiencias de colaboración con las EFS;
- ✓ el intercambio de documentos y lecciones sobre buenas prácticas aprendidas en todo el organismo, con énfasis especial en el personal de gobernanza y de gestión financiera pública;
- ✓ la difusión de los materiales producidos por la INTOSAI y otros socios pertinentes a las oficinas de país; y
- ✓ la facilitación de talleres para informar a los jefes de las oficinas de país y demás personal de alto nivel sobre el papel de las EFS y la mejor manera de apoyarlas.

El personal del socio para el desarrollo debe saber que existen otras fuentes de asesoría y ayuda, especialmente en las EFS más importantes. Algunas estrategias que pueden ser útiles incluyen las siguientes:

- ✓ asegurar que el jefe de misión y otro personal de alto nivel del socio para el desarrollo busquen información de su propia EFS nacional antes de asumir un cargo nuevo;
- ✓ organizar la capacitación del personal de gobernanza por la EFS; e
- ✓ instrumentar un acuerdo mediante el cual el socio para el desarrollo pueda buscar asesoría directa de su propia EFS nacional. Los siguientes son temas comunes que se pueden analizar:
  - cómo manejar las solicitudes de ayuda para descongestionar un volumen acumulado de auditorías;
  - qué hacer cuando el ministerio de finanzas no está produciendo sus cuentas; y
  - cómo apoyar la auditoría interna de los ministerios.



Cuando se presenta un cambio en el personal del socio para el desarrollo, es importante contar con sistemas adecuados de traspaso. Idealmente, el personal clave debe superponerse físicamente durante el período de traspaso, pero si esto no es posible, deben existir documentos detallados disponibles y realizarse teleconferencias y videoconferencias

## Bibliografía

Banco Asiático de Desarrollo (2005), *Financial Management Guidelines*. Disponible en <http://www.adb.org/Documents/Guidelines/Financial/part050000.asp>

DANIDA (junio de 2007), *Effective and Accountable Public-Sector Management*.

Departamento de Desarrollo Internacional (julio de 2005), *How-to Note: Working With SAIs*.

Comisión Europea (septiembre de 2008), *Supporting the Sound Management of Public Funds in Developing Countries*.

INTOSAI Iniciativa de Desarrollo (2009), *Capacity Building Needs Assessment: A guide for supreme audit institutions*. Disponible en [www.idi.no](http://www.idi.no)

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2007), *Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades, *Introducing Professional Qualifications for Audit Staff*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades, *Peer Review Guide and Peer Review Checklist: Appendix to peer review guide*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades, *How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2012), *Human Resource Management in SAIs*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2012), *Implementing the International Standards for Supreme Audit Institutions (ISSAIs): Strategic considerations*.

INTOSAI Comité de Creación de Capacidades (2012), *Co-operative Audit Programs Between Supreme Audit Institution*.

INTOSAI (1977), Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, [www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration)

INTOSAI (2007), Declaración de México sobre la Independencia de las EFS, [www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration](http://www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration)

INTOSAI (sin fecha), Normas Internacionales de Entidades Superiores de Fiscalización. Disponible en [www.ISSAI.org](http://www.ISSAI.org)

Oficina del Auditor General de Noruega (marzo de 2009), *Handbook for the Office of the Auditor General's Development Co-operation*. Disponible en: [www.riksrevisjonen.no/en/InternationalActivities/CapBuildProjects](http://www.riksrevisjonen.no/en/InternationalActivities/CapBuildProjects)

Oficina del Inspector General (febrero de 2009), *Guidelines of Financial Audits Contracted by Foreign Recipients*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009a), *Managing Development Resources: The use of country systems in public financial management*, OCDE, París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009b), *Issues Brief 6: Southern Perspectives on Capacity Development: Time to act and learn*, OCDE, París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (próximo a publicarse<sup>a</sup>), *Practitioner's Guide to Strengthening Public Financial Management*, OCDE, París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (próximo a publicarse 2011<sup>b</sup>), *Practitioner's Guide to Using Country Public Financial Management Systems*, OCDE, París.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Stocktaking Study of PFM Diagnostics, High Level Forum on Aid Effectiveness Background Document* (próximo a publicarse 2011).

OCDE-CAD (2010), *DAC Statistical Reporting Directives*. Disponible en: [www.oecd.org/dac/stats/dacdirective](http://www.oecd.org/dac/stats/dacdirective)

Oxford Policy Management (2006), *Developing Capacity: An evaluation of DFID funded technical co-operation for economic management in sub-Saharan Africa*, DFID.

Santosi, C. (2007), *Eyes Wide Shut?: The politics of autonomous audit agencies in emerging economies*, DFID.

Stapenhurst, R., R. Pelizzo, D. Olson, L. von Trapp (ed) (2008), *Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective*, Instituto del Banco Mundial.

Subramanian, PK. y A. Hashim (2005), *Designing Change in Public Financial Management: Lessons From Pakistan*, Banco Mundial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), *Capacity Development: A UNDP Primer*, PNUD.

Banco Mundial (2004), *Supporting and Strengthening Supreme Audit Institutions: A World Bank Strategy*, Red de Gestión Financiera, Política de Operaciones y Servicios a Países, Banco Mundial.

## Anexo A. Socios en acción

### Bangladesh

Gráfico A.1. Bangladesh

<b>DATOS BÁSICOS</b>	
Nombre de la EFS	Oficina del Contralor y Auditor General de Bangladesh (OCAG).
Mandato y gobernanza	Modelo de Westminster – La Constitución le confiere independencia. Existe un proyecto de ley de auditoría. Audita toda actividad gubernamental (a nivel del gobierno central, paraestatal y local).
Planta de personal	4.000 (2010)
<b>APOYO DE LOS SOCIOS PARA EL DESARROLLO PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDAD</b>	
<b>Proyectos bilaterales recientes</b>	
ACDI – Fortalecimiento del Control y la Vigilancia del Gasto Público (SCOPE), proyecto de cinco años por US\$10 millones que presta amplio apoyo a la OCAG en las áreas de fortalecimiento institucional, desarrollo de recursos humanos y auditoría.	
USAID – Promoción de la Gobernanza, Rendición de Cuentas, Transparencia e Integridad (PROGATI), proyecto de cuatro años por US\$18 millones, parte del cual se refiere a mejorar la eficacia en las relaciones entre la OCAG y el Parlamento, especialmente el Comité de Cuentas Públicas.	
<b>Proyecto multilateral (proyectado)</b>	
Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público (SPEMP), proyecto que tendrá un componente destinado al fortalecimiento de la OCAG que se estima en unos US\$17 millones en un período de cuatro años. Los socios para el desarrollo en este caso son el Banco Mundial, el DFID, la DANIDA, los Países Bajos, la ACDI y la UE.	
<b>LECCIONES Y BUENAS PRÁCTICAS APRENDIDAS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Necesidad de dar <b>mayor consideración a la sostenibilidad</b> de los proyectos.</li> <li>▪ <b>Los vínculos con la INTOSAI y otras EFS son altamente apreciados.</b></li> <li>▪ Es importante enlazar el trabajo con la EFS al <b>fortalecimiento de la vigilancia parlamentaria y el fomento de la demanda de buenas auditorías</b> de los ministerios y otras entidades auditadas.</li> <li>▪ En los proyectos con financiación independiente es <b>importante acordar mecanismos formales de coordinación.</b></li> </ul>	

- **La canalización de fondos directamente a la EFS se considera esencial.**
- La EFS necesita estar directamente **involucrada en la selección del socio para el proyecto.**
- El trabajo de los **socios para el desarrollo en la promoción de la importancia de una EFS fuerte e independiente** es apreciado por las EFS.
- **Los documentos clave deben ser traducidos** a el(los) idioma(s) nacional(es).

## Introducción

La Oficina del Contralor y Auditor General de Bangladesh (OCAG) emplea unas 4.000 personas en todo el país y es responsable de la auditoría externa de toda actividad gubernamental a nivel del gobierno central, paraestatal y local. La OCAG goza de independencia sobre lo que audita, cómo audita y qué recomienda, pero no goza de plena independencia en concordancia con las normas de la INTOSAI. Por ejemplo, no puede contratar y remunerar a su propio personal, no recibe recursos directamente del parlamento, ni puede garantizar que sus informes estén a disposición del público poco después del cierre del año financiero. Durante más de una década, Bangladesh ha recibido un apoyo sustancial de socios para el desarrollo, pero la OCAG cree que no ha tenido beneficios mayores por ese apoyo. Esto es así, en parte, porque la ayuda se canalizó a través del Gobierno de Bangladesh y poco de ello llegó a la OCAG; también por las debilidades en el tipo de ayuda suministrada; y finalmente, por la capacidad de la OCAG, en aquel momento, para utilizar dicha ayuda en forma eficaz. Los proyectos anteriores fueron encarados sin suficiente consideración de su sostenibilidad. En ocasiones, hubo una superposición de los objetivos de los diferentes proyectos y los resultados esperados no fueron alcanzados. Además, se consideró que el apoyo anterior para la OCAG no hizo un uso suficiente de otras EFS y de la INTOSAI, no estuvo lo suficientemente basado en la implementación de normas internacionales y no prestó suficiente atención al fomento de la demanda de buenas auditorías del parlamento y los ministerios.

Actualmente, hay solamente un proyecto financiado por un socio para el desarrollo que atiende directamente la necesidad de la OCAG: el proyecto de US\$10 millones para el fortalecimiento del control y la vigilancia del gasto público (SCOPE), financiado por la ACDI. Asimismo, la OCAG recibe algún grado de apoyo del proyecto PROGATI (Proyecto de Promoción de la Gobernanza, Rendición de Cuentas, Transparencia e Integridad), que tiene un plazo de cuatro años y un valor de US\$18 millones, para mejorar la eficacia de las relaciones entre la OCAG y el parlamento, especialmente el Comité de Cuentas Públicas. Además, existe un proyecto importante en ciernes con financiamiento de múltiples socios para el desarrollo, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión del Gasto Público (SPEMP). Este proyecto tendrá tres ramificaciones: profundización del marco presupuestario a mediano plazo y refuerzo de la rendición de cuentas financieras, fortalecimiento de la OCAG y fortalecimiento de la supervisión parlamentaria. El fondo fiduciario de múltiples socios para el desarrollo será administrado por el Banco Mundial en nombre de una serie de socios para el desarrollo, que incluyen al DFID, la DANIDA, los Países Bajos, la ACDI y la UE, y se estima que el componente de apoyo a la OCAG será de aproximadamente US\$17 millones en un período de cuatro años.

## Coordinación

El apoyo de los socios para el desarrollo en Bangladesh es coordinado a nivel de país. Allí existe un grupo de consulta de alto nivel, apoyado por 12 grupos de consulta locales (GCL), con un subgrupo de Gestión Financiera Pública que coordina el apoyo para la OCAG. Los grupos están compuestos por dos

copresidentes, un representante de los socios para el desarrollo y un representante del gobierno. La coordinación del trabajo con la OCAG funciona bien porque el Contralor y Auditor General y su personal de alto nivel parecen comprometidos y quieren asegurar su apropiación de los proyectos. En esto, la OCAG tiene pleno apoyo de un Comité de Cuentas Públicas activo, comprometido y experimentado y, además, el fortalecimiento de la OCAG está plasmado en la Visión y Plan de Acción Continua a Mediano Plazo para el fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública de 2006 del Gobierno de Bangladesh.

Adicionalmente, se realizan reuniones de coordinación en relación con proyectos específicos – por ejemplo, los líderes de los proyectos PROGATI y SCOPE se reúnen cuando sea necesario, y habrá un comité directivo conjunto para los proyectos SPEMP y SCOPE. Los debates de estos comités se comparten con el GCL más general.

Esta coordinación no está exenta de tensiones, ya que algunos socios para el desarrollo quieren avanzar más rápido que otros, con el resultado de que a veces puede ocurrir que ciertos socios encuentren que otro organismo ya ha implementado algo que ellos estaban planeando. Sin embargo, todas las partes en Bangladesh creen que la coordinación está mejorando.

## Desarrollo de capacidad

El proyecto SCOPE busca ayudar a fortalecer la OCAG en las siguientes áreas clave: fortalecimiento institucional, desarrollo de recursos humanos, fortalecimiento de alianzas, auditoría de gestión, auditoría de TI, auditoría financiera y de cumplimiento, y auditoría ambiental y forense. El proyecto SPEMP se concentra en el fortalecimiento de los elementos institucionales para la OCAG (especialmente en referencia con legislación y gestión interna), el mejoramiento en la calidad de las auditorías y el refuerzo de la capacidad institucional de la Academia de Gestión Financiera, a efectos de que pueda brindar una capacitación más profesional para el personal de gestión de finanzas públicas en general, pero en especial para el personal de la OCAG.

La OCAG considera que los proyectos más recientes tienen una mayor probabilidad de éxito, ya que están impulsados más por la demanda que por la oferta, y hay mucho más debate entre la OCAG y los socios para el desarrollo. La OCAG también enfatiza que el logro de un fortalecimiento de la capacidad sostenible en una EFS requiere que los socios para el desarrollo canalicen su apoyo directamente a la OCAG. Este proceso ayuda a establecer una colaboración estrecha y eficaz entre la OCAG y los socios para el desarrollo. En el proyecto SCOPE, financiado por la ACIDI, la OCAG estuvo plenamente involucrada en la selección de los socios del proyecto, incluida la posibilidad de enviar un representante a Canadá para la evaluación de la licitación y el proceso de selección. El Contralor y Auditor General es el presidente del Comité Directivo del proyecto, que se reúne tres o cuatro veces al año e incluye a otros tres funcionarios de alto nivel de la OCAG, representantes de los Ministerios de Finanzas, Planificación y Relaciones Económicas y la ACIDI.

Se está haciendo más hincapié en asegurar que los materiales se traduzcan al bengalí y tengan una mayor difusión.

## Apoyo para auditorías

La OCAG, a través de su Dirección de Auditoría de Proyectos con Ayuda Extranjera, realiza una auditoría de todos los recursos de los socios para el desarrollo (préstamos y donaciones) canalizados a través del Gobierno de Bangladesh a los proyectos de desarrollo. En sus labores de auditoría, los auditores de la Dirección examinan tanto los aportes del gobierno como los recursos de los socios para el desarrollo. Esas auditorías se realizan, y sus certificaciones se emiten, de acuerdo con cronogramas acordados con los socios para el desarrollo. Algunas veces, además de estas auditorías, los socios para el desarrollo contratan una firma privada de auditoría para un trabajo particular en las actividades o

funciones que les interesen. La OCAG cuenta con personal suficiente para realizar las auditorías exigidas por los socios para el desarrollo. Aunque la OCAG ha adoptado las normas de la INTOSAI para la auditoría de proyectos financiados por socios para el desarrollo, al igual que para sus informes y certificaciones, los socios para el desarrollo han expresado su preocupación sobre la calidad de estas auditorías y esperan que mejore a través del proyecto SPEMP.

## Promoción

El proyecto de la USAID busca promover que el Gobierno de Bangladesh promulgue una nueva ley de auditoría que consagre la independencia del Contralor y Auditor General y la OCAG. Por su parte, la DANIDA refleja la misma posición en sus conversaciones con el gobierno. La constitución dispone que el Contralor y Auditor General y la OCAG deben ser independientes, pero se necesita una Ley de Auditoría para implementarlo. El ministerio de finanzas tiene un proyecto de ley de auditoría, pero falta darle impulso.

Hay un amplio reconocimiento de que los socios para el desarrollo tienen un papel legítimo y valioso en su apoyo a la OCAG abogando a favor de la misma ante el gobierno, el parlamento y otros interesados clave. En este tipo de acciones, los socios para el desarrollo pueden desempeñar un papel positivo para garantizar que en Bangladesh se implementen las prácticas óptimas internacionales. Una OCAG más fuerte, independiente y con recursos idóneos mejorará la rendición de cuentas y la transparencia general y ayudará a que la lucha contra la corrupción en Bangladesh sea más eficaz.

## Indonesia

Gráfico A.2. Indonesia

### DATOS BÁSICOS

Nombre de la EFS	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) – Junta de Auditoría de la República de Indonesia. Audita al gobierno central, regional y local.
Mandato y gobernanza	Modelo de Junta – Facultades definidas según la Ley N° 17 de 2003 sobre Finanzas No Estatales, Ley N° 1 de 2004 sobre Erario Público, Ley N° 15 de 2004 sobre Gestión de Auditoría y Rendición de Cuentas de las Finanzas Públicas y Ley N° 15 de 2006 que restituyó la autonomía e independencia de BPK.
Planta de personal	5.600 en 33 provincias (2010)

### APOYO DE LOS SOCIOS PARA EL DESARROLLO PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDAD

#### Proyectos bilaterales

Banco Asiático de Desarrollo – préstamo de US\$100 millones (Fase 1) al gobierno para el período 2006-2010 (se prevé una Fase 2). Financiación para la reforma del sector de auditoría del Estado, incluida la BPK.

AusAID – financió a la Oficina Nacional de Auditoría de Australia para la asignación temporal de un funcionario a la BPK con el fin de desarrollar capacidad en auditoría financiera y de gestión, y a su vez la asignación de auditores de Indonesia a Australia.

Agencia de Desarrollo de los Países Bajos – prestó asistencia a través de la Oficina Nacional de Auditoría a efectos de ayudar en la elaboración de la legislación de 2006 y desarrollar enfoques modernos sobre la auditoría de TI.

Banco Mundial – apoyo para dos proyectos para el período 2006-2009, uno para fortalecer la capacidad forense (US\$94.000) y el otro para la auditoría de la ayuda relacionada con desastres (US\$210.000).

EFS varias – Oficina Nacional de Auditoría de Suecia: Capacitación sobre la auditoría del Banco Central; Tribunal de Cuentas de la Federación Rusa: Intercambio de conocimientos sobre la auditoría de adquisiciones de material militar y auditoría de impuestos; Departamento Nacional de Auditoría de Malasia: auditorías conjuntas y paralelas en asuntos ambientales.



### LECCIONES Y BUENAS PRÁCTICAS APRENDIDAS

- El **compromiso del gobierno** es esencial para poder lograr cambios sostenibles.
- Una exposición a **demasiadas prácticas de EFS diferentes puede causar confusión**.
- **El hermanamiento de proyectos es especialmente útil** cuando una EFS comienza una relación de largo plazo con otra EFS que presta apoyo institucional, capacitación y asesoría.
- **Las auditorías de los socios para el desarrollo deben ser realizadas con mayor frecuencia y compartidas** con organizaciones asociadas, a fin de que las instituciones beneficiarias puedan dar retroalimentación.
- **La flexibilidad del socio para el desarrollo es importante**, para que los proyectos puedan adaptarse a situaciones cambiantes.

### Introducción

Tras la crisis política y económica de 1998, Indonesia ha experimentado reformas importantes en su sistema social, económico y político, que afectaron a su EFS, la Junta de Auditoría de la República de Indonesia, también conocida como Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Se reconoció que la transparencia fiscal y la rendición de cuentas eran elementos clave en la solución de los problemas que el país enfrentaba y la implementación de las reformas y, así, el proceso empezó con la promulgación de un decreto presidencial sobre la responsabilidad financiera del gobierno en el 2000 y de las siguientes tres leyes sobre finanzas estatales en 2000 y 2004:

- Ley 17/2003 sobre finanzas no estatales;
- Ley 1/ 2004 sobre el erario público;
- Ley 15/ 2004 sobre la gestión de la auditoría y rendición de cuentas de las finanzas públicas.

Luego, en octubre de 2006, se promulgó la Ley N° 15, que restituyó la autonomía e independencia de la BPK.

Antes de la sanción de estas leyes, la BPK contaba con una nómina de aproximadamente 2.500 personas entre su oficina central y siete oficinas regionales. Hoy, tiene más de 5.600 funcionarios que trabajan en las 33 provincias. Este rápido crecimiento ha implicado un reto enorme para el fortalecimiento de la capacidad institucional y la capacitación de personal nuevo y sin experiencia. Este reto se acrecienta por la complejidad de la geografía de Indonesia que incluye 17.508 islas, y una población de cerca de 240 millones de habitantes.

Aunque la ayuda de los socios para el desarrollo en Indonesia es considerable, las sumas de dinero involucradas son pequeñas en comparación con el presupuesto general del gobierno. Varios socios para el desarrollo, incluida la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, han trabajado con el ministerio de finanzas, y la rendición de cuentas y auditoría interna del sector público han sido fortalecidas en forma significativa.

## Coordinación con los socios para el desarrollo

Los socios para el desarrollo están poniendo en marcha los compromisos de París para respetar la apropiación por el país, y han adoptado el punto de vista de que el cambio y las mejoras deben hacerse con base en la solución ideal de Indonesia, en lugar de la solución ideal de un socio para el desarrollo, es decir "nuestros valores contra los de ellos". Están convencidos de que si los socios para el desarrollo imponen la agenda, será mucho más difícil lograr la sostenibilidad. Por el contrario, si el beneficiario dirige la agenda, hay un sentido de apropiación y se trata de su reforma, y el beneficiario la ejecutará y hará que funcione. Esto es lo que ellos creen que sucede en Indonesia con el gobierno, y en especial con la BPK y su junta, al asumir un liderazgo mayor en la definición de sus prioridades. Gran parte de la ayuda fluye hacia Indonesia a través del apoyo presupuestario directo, pero donde se presentan áreas débiles, o áreas que pueden haber sido descuidadas, como BPK, los socios para el desarrollo siguen proporcionando asistencia para proyectos.

Hay varios socios para el desarrollo diferentes que ayudan a la BPK, generalmente como parte de las iniciativas más amplias para fortalecer la gestión financiera pública. El Banco Mundial es el líder de esta coordinación en nombre de la Unión Europea, el Banco Asiático de Desarrollo y las agencias de desarrollo de Suiza y los Países Bajos. Cada día más, el enfoque del Banco Mundial se inclina a fortalecer los sistemas nacionales, en conjunto con proyectos específicos tales como GFMS (sistema de información y gestión financiera del gobierno) del cual la BPK forma parte. Este proyecto examina la formulación y ejecución de presupuestos, controles internos, auditoría externa, la cuenta única del Tesoro y otros temas de gestión financiera.

La BPK considera que la relación con los socios para el desarrollo es buena, pero existe cierta preocupación de que parte del apoyo de los socios para el desarrollo se superponga y que los esfuerzos de distintas EFS no necesariamente representen la mejor solución para el ambiente de Indonesia. El acceso a una gran diversidad de EFS diferentes es útil, ya que expone al personal de la BPK a enfoques distintos pero, al mismo tiempo, esto puede llevar a confusión, ya que el personal tendrá dificultad en decidir cuál de los enfoques internacionales se debe adoptar. Lo que busca la BPK es una serie de proyectos integrales de hermanamiento, lo cual podría proporcionar continuidad, acceso al apoyo de expertos por corto plazo y oportunidades para asignaciones temporales del personal.

## Desarrollo de capacidad

El apoyo para la BPK tiene varias formas: apoyo directo de socios para el desarrollo a través del Banco Mundial y otros, apoyo bilateral de otras EFS y acceso a préstamos para desarrollo.

El apoyo directo de los socios para el desarrollo ha sido utilizado, por ejemplo, para permitir que la Oficina Nacional de Auditoría de Australia asigne a uno de sus funcionarios a la BPK para el desarrollo de capacidad en auditoría financiera y de gestión. Adicionalmente, la BPK ha podido asignar a 17 empleados a la Oficina Nacional de Auditoría de Australia durante períodos de 6 a 11 meses. La Oficina de Auditoría de los Países Bajos (Algemene Rekenkamer) ha prestado una amplia asistencia durante más de cinco años, incluido el apoyo para la elaboración de la legislación de 2006 y para el desarrollo de enfoques modernos de la auditoría de TI. El Banco Mundial ha dado apoyo a dos proyectos en el período 2006-2009, uno para fortalecer la capacidad forense de la BPK (US\$94.000), y el otro para brindar capacitación y asesoría sobre la auditoría de la ayuda relacionada con desastres (US\$210.000).

El apoyo bilateral de otras EFS incluye la capacitación sobre la auditoría del Banco Central por la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia, el intercambio de conocimientos sobre la auditoría de adquisiciones de equipo militar y la auditoría de impuestos con el Tribunal de Cuentas de la Federación Rusa, y trabajos en colaboración con el Departamento Nacional de Auditoría de Malasia sobre auditorías

conjuntas o paralelas en asuntos ambientales. En total, la BPK ha firmado acuerdos de cooperación bilateral con 13 EFS de todo el mundo.

La BPK también se ha beneficiado con un préstamo del Banco Asiático de Desarrollo al gobierno para la reforma del sector de la auditoría estatal. La Fase 1 fue de 2006 a 2010, con US\$25 millones, y se ha propuesto la Fase 2 para otro quinquenio. Se espera que, como parte del proyecto, la EFS desarrolle distintos tipos de auditorías y procedimientos, adopte normas internacionales de auditoría y haga uso de la tecnología de la información.

Dos evaluaciones de pares, la primera por Nueva Zelandia en 2004, y la segunda por la Oficina Nacional de Auditoría de los Países Bajos (Algemene Rekenkamer) en 2009, demostraron mejoras significativas en la capacidad de la BPK en auditoría. A pesar de las presiones causadas por el rápido crecimiento, en los últimos cuatro años la BPK ha presentado aproximadamente 200 informes de auditoría de gestión.

Un reto clave para todas las partes involucradas se refiere a las garantías de sostenibilidad, en particular, la manera de integrar las iniciativas apoyadas por los socios para el desarrollo en el presupuesto anual del gobierno. Por ejemplo, en 2010, la BPK recibió capacitación en auditoría de TI por la Algemene Rekenkamer. Si bien esto ha ayudado a aumentar el conocimiento y las destrezas de la BPK, los socios para el desarrollo son conscientes de que la BPK necesitará más apoyo presupuestario para el componente de TI de su trabajo, al igual que para la introducción de normas de auditoría, con el fin de institucionalizar las destrezas y los conocimientos. Aún no hay certeza sobre la disponibilidad del presupuesto para ello.

Por otra parte, hay indicios positivos en algunos frentes. Por ejemplo, los informes de la EFS están siendo utilizados por el parlamento de Indonesia y el personal de la EFS se beneficia de salarios más elevados en comparación con los de los auditores en otras organizaciones.

Se necesita un mayor apoyo, y hay más proyectos en camino, incluidos trabajos para ayudar a la BPK en la actualización de su plan estratégico y el plan de desarrollo institucional. Sus socios para el desarrollo creen que un enfoque sobre el desarrollo de la capacidad sostenible es clave y que la relación con los otras EFS es vital. Además, señalan la necesidad de un trabajo sostenido, a efectos de mejorar la gestión de los recursos humanos e integrar las prácticas óptimas internacionales en áreas como la selección de personal y su evaluación. El Banco Mundial acaba de aprobar un proyecto por US\$100 millones para el Programa de Becas para el Fortalecimiento de Instituciones en Proceso de Reformas de Indonesia (SPIRIT). Este proyecto otorgará becas para instituciones clave. La BPK es una de las entidades participantes y elaboró un plan detallado para el desarrollo de capacidad humana.

Para la BPK, es importante que los socios para el desarrollo ofrezcan flexibilidad con el fin de que puedan influir y adecuar sus enfoques de acuerdo con sus propias necesidades organizacionales.

### **Auditoría de proyectos de socios para el desarrollo**

Dados los demostrados avances de la BPK, el Banco Mundial admitió que se ha demorado en utilizar las destrezas de auditoría de esta entidad. Sin embargo, actualmente está en proceso de utilizar la BPK para realizar cuatro auditorías financieras que deben formar parte de las auditorías del Banco Mundial para el año financiero 2010. Los términos de referencia para las auditorías financieras contienen algunos elementos referidos a la relación calidad-precio (“*value for money*”). Si la calidad de las auditorías es adecuada, entonces el Banco Mundial preferiría hacer un mayor uso de la BPK. Igualmente, el Banco utiliza la BPKP (la función de auditoría interna que responde directamente a al Presidente de Indonesia) para auditar los fondos de los socios para el desarrollo. Sin embargo, ésta es una función heredada del pasado y se espera utilizar cada vez más a la BPK como EFS.

La BPK también planteó la necesidad de que las auditorías de los socios para el desarrollo fueran más transparentes, a efectos de que los beneficiarios puedan dar retroalimentación a los socios para el desarrollo sobre el desempeño de sus operaciones, y cuáles son las áreas que deben mejorar –idealmente, esto se debe hacer a través de consultores independientes seleccionados por acuerdo entre ambas partes.

## Promoción

La BPK ha valorado el apoyo de los socios para el desarrollo, no solamente el apoyo financiero directo, sino también la disponibilidad para plantear temas asociados a la reforma de auditoría en los niveles más altos del Estado nacional. Si bien el gobierno y el parlamento han impulsado el proceso de reforma de la auditoría estatal, todas las partes involucradas reconocen el valor de la asesoría y los retos externos. A medida que la BPK continúe buscando mejoras en sus auditorías de todos los ministerios y organismos, al igual que cerca de 450 autoridades locales, la entidad considera que puede continuar beneficiándose del estímulo y el apoyo externos.

## Tanzania

Gráfico A.3. Tanzania

<b>DATOS BÁSICOS</b>	
Nombre de la EFS	Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania (NAOT).
Mandato y gobernanza	Modelo de Westminster – La Ley de Auditoría Pública (2008) establece la independencia de la NAOT. Audita entidades del gobierno central y local (con excepción de Zanzíbar, que tiene una oficina de auditoría propia).
Planta de personal	650 (2010)
<b>APOYO DE LOS SOCIOS PARA EL DESARROLLO PARA LA CREACIÓN DE CAPACIDAD</b>	
<b>Proyectos bilaterales</b>	
SIDA y SNAO (2004-2012), US\$15,7 millones desembolsados. Financia dos asesores técnicos a largo plazo en la NAOT y otras actividades.	
<b>Proyecto multilateral</b>	
Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública (financiamiento mancomunado): Banco Mundial, Canadá, Japón, Reino Unido, Irlanda, Suecia, Noruega, Estados Unidos, Comunidad Europea y Alemania – desde 1998, suministra aproximadamente US\$1,8 millón anual a la NAOT directamente para asistir en la adquisición de TI y vehículos, construcción de oficinas regionales y aportes especializados para la auditoría.	
<b>LECCIONES Y BUENAS PRÁCTICAS APRENDIDAS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los socios para el desarrollo perciben <b>la reforma de los altos niveles de la NAOT y un amplio apoyo del parlamento</b> como factores importantes de influencia sobre el desarrollo exitoso de la capacidad.</li> <li>• <b>El financiamiento mancomunado</b> y la instalación de <b>un grupo conjunto de socios para el</b></li> </ul>	

**desarrollo** ha facilitado la congruencia de los objetivos de los socios para el desarrollo y la combinación de sus conocimientos especializados, aunque este proceso ha llevado su tiempo.

- La ausencia de una coordinación entre dos proyectos de apoyo puede haber generado **retos en cuanto a la capacidad de absorción**, aunque la NAOT enfatiza que la **complementariedad** de los aportes técnicos de la SNAO y los recursos financieros suministrados por el Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública representa una fortaleza.
- **El plan institucional liderado por la NAOT** ha sido costeado e identifica aportes y asistencia de distintos socios para el desarrollo, lo cual ha facilitado la coordinación y alineación.
- Hay evidencia de la vinculación positiva de los socios para el desarrollo con la NAOT a fin de apoyarla en la realización de **auditorías de proyectos y programas respaldados por los socios para el desarrollo en Tanzania**.
- Necesidad de **abordar el tema de la capacitación profesional sostenible a largo plazo** y la creación de un escalafón de calificaciones vinculadas con la remuneración.
- **Las conferencias anuales de rendición de cuentas** han ayudado a elevar el perfil de la NAOT.

## Introducción

La Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania (NAOT) cuenta con una nómina de aproximadamente 650 personas, localizadas en cerca de 20 oficinas regionales y centrales. La oficina hace auditorías al gobierno central y consejos regionales en Tanzania. Adicionalmente, hay unos 180 empleados de auditoría que trabajan para la oficina autónoma de Zanzíbar.

En los últimos años, el apoyo para la entidad se ha prestado por medio de dos vehículos principales: apoyo bilateral de la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (SNAO) y la Agencia de Desarrollo Internacional de Suecia (SIDA), y apoyo multilateral a través del Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública (PFMRP), un programa apoyado por un grupo de socios para el desarrollo que incluyen el Banco Mundial, Canadá, Japón, Reino Unido, Irlanda, Suecia, Noruega, Estados Unidos, la Comunidad Europea y Alemania. Desde 2004, la SNAO ha venido trabajando en asociación con la NAOT, y espera continuar haciéndolo hasta junio de 2012. La SNAO ha asignado dos expertos de tiempo completo (un gerente de proyecto/asesor en auditoría de gestión y un asesor en auditoría financiera) a la NAOT para coordinar sus aportes y para manejar a otros expertos asignados por corto plazo que ofrecen otras contribuciones adicionales. Según la NAOT y los socios para el desarrollo, este apoyo de tiempo completo es esencial. A lo largo de ocho años, la SNAO ha invertido unos US\$7,5 millones en el proyecto, la SIDA, US\$8,2 millones y el Gobierno de Tanzania, US\$1,7 millón.

El Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública, que suministra recursos directamente a la NAOT por alrededor de US\$1,8 millón anual, comenzó hace muchos años pero en las primeras fases hubo menos consultas y menos participación de la NAOT. Esta situación se revirtió a mediados de la década de 2000, y ahora la NAOT presenta sus planes a través del gobierno al grupo de socios para el desarrollo. Estas propuestas son consideradas seriamente y la NAOT acoge favorablemente los fuertes retos que recibe porque cree que esto redundará en un programa más riguroso de desarrollo de capacidad.

## Coordinación con los socios para el desarrollo

Bajo el liderazgo de un socio principal de desarrollo (hoy, la Unión Europea), el grupo de socios para el desarrollo se reúne formalmente una vez al mes, y se realizan reuniones de un grupo más reducido, informalmente, con mayor frecuencia de ser necesario. Estas reuniones quedan plasmadas en actas, previa circulación del orden del día y documentos de trabajo. El gobierno y la NAOT asisten a las reuniones. El grupo de socios para el desarrollo ha trabajado para lograr una amplia coherencia de los propósitos y reconoce que los diversos socios para el desarrollo están en etapas diferentes en su conocimiento de los temas que enfrenta la NAOT y en su acceso a conocimientos especializados sobre las EFS. Se considera que los esfuerzos están dando frutos gracias al liderazgo de la NAOT en las reformas y el amplio apoyo político del parlamento y del gobierno.

Aunque la SNAO provee una parte importante de los recursos, dicha entidad no asiste a las reuniones de coordinación de los socios para el desarrollo y prefiere que su relación primaria sea con la NAOT, la cual informa a los socios para el desarrollo en lo referente a las partes de su plan que están siendo financiadas por la SNAO. La SNAO y la NAOT gestionan su trabajo a través de un comité directivo, compuesto por representantes de alto nivel de ambas organizaciones; un grupo de coordinación de políticas que hace acuerdos sobre asuntos de política; y un grupo de dirección operacional, que involucra al gerente de proyecto, al asesor financiero y a las contrapartes que manejan los temas de día a día. Se crean grupos de trabajo para manejar proyectos específicos, por ejemplo, una auditoría de TI o de gestión. La estructura de la gestión de este proyecto está claramente descrita y definida de mutuo acuerdo en *Management Guidelines for the NAOT development project* (Lineamientos de gestión para el proyecto de desarrollo de la NAOT).

Por lo general, estos arreglos funcionan sin contratiempos, ya que la SNAO facilita los elementos técnicos y los socios para el desarrollo proporcionan los recursos que la NAOT utiliza para adquirir sus bienes y servicios. En una etapa, los socios para el desarrollo proporcionaron un elemento mayor de financiación que tuvo que ejecutarse en un período corto. Esto amenazó con abrumar a la NAOT y la SNAO se apartó para permitir la absorción de los recursos. Todas las partes aprendieron las lecciones de esta situación y ahora la financiación es más medida y se centra más en la calidad que en la cantidad.

## Desarrollo de capacidad

Últimamente, la NAOT ha logrado considerables avances. Con el apoyo de los socios para el desarrollo ha facilitado una nueva Ley de Auditoría Pública (2008) y ha adoptado normas internacionales de auditoría e incorporado documentos de trabajo computadorizados. Considera que la calidad de su trabajo está mejorando y este hecho está siendo reconocido por interesados externos, incluido el parlamento. Con la asistencia de la SNAO, la SIDA y el Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública, la NAOT ha elaborado un plan detallado de desarrollo institucional con costeos e hitos claros. El trabajo inicial se ha enfocado en la elaboración de manuales de auditoría financiera, reglamentaria y de gestión, y la contratación y capacitación de un pequeño grupo de personal para utilizar los manuales, probarlos en la práctica y luego expandir la capacitación hacia una audiencia más amplia del personal. En paralelo, se trabajó en la orientación personalizada y la capacitación de gerentes y en el desarrollo de sistemas y redes de TI y la capacitación del personal en la gestión de sistemas de TI y la realización de auditorías sobre los mismos. Hasta donde ha sido posible, el proyecto se ha nutrido de los trabajos de otras EFS regionales y de AFROSAI-E. La financiación proporcionada por la SIDA, y mediante el Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública, ha tenido especial importancia en la ayuda a la NAOT para la adquisición de equipos de TI, vehículos, la construcción de oficinas regionales independientes y el acceso a expertos del sector privado. Las actividades de desarrollo de capacidad han incluido los comités de supervisión del Parlamento de Tanzania.



Las evaluaciones han sido realizadas en forma regular para asegurar que el proyecto alcance sus objetivos, con el fin de introducir ajustes y decidir si se necesita más financiación. Con los años se ha aprendido mucho sobre la importancia de una planificación adecuada. Por ejemplo, cuando el proceso de modernización comenzó, la NAOT pensaba que podía hacer sus auditorías de gestión mediante el entrenamiento de auditores financieros que efectuaran este tipo de auditoría, en forma de trabajo de tiempo parcial. Los resultados fueron mediocres y la NAOT ha tenido mucho más éxito con la creación de un equipo dedicado de cerca de 20 auditores de tiempo completo provenientes de una amplia gama de carreras profesionales, incluidas las ciencias sociales, las ingenierías y el derecho.

En el futuro, la NAOT buscará un socio para el desarrollo que pueda ayudar con una inversión de capital con miras a la creación de nuevas oficinas centrales y regionales, y con los recursos suficientes para formar redes en las regiones. Se requieren mayores esfuerzos para institucionalizar las destrezas de auditoría financiera y auditoría de gestión y así poder prestar un desarrollo profesional continuo, fortalecer las destrezas gerenciales, desarrollar la gestión de recursos humanos e impulsar las mejoras en la calidad de la auditoría. Hasta cierto punto, estos beneficios adicionales dependerán de la capacidad de contratar y retener buenos egresados de las universidades, proporcionarles destrezas profesionales y paraprofesionales, y ofrecerles una adecuada remuneración. El Banco Mundial considera que es vital abordar el tema de la capacitación profesional y sostenible en el largo plazo y la creación de un escalafón de calificaciones profesionales relacionadas con la remuneración.

### **Auditoría de proyectos de socios para el desarrollo**

La NAOT audita muchos proyectos diferentes financiados por socios para el desarrollo y recibe con beneplácito aquellos que se le solicitan. Le gustaría recibir mayor retroalimentación sobre su trabajo –especialmente en los casos en que los socios para el desarrollo puedan tener dudas sobre la calidad– además de tener un aviso más temprano sobre proyectos en los cuales los socios para el desarrollo quisieran utilizar sus servicios como auditores externos. Si a los socios para el desarrollo les preocupan algunos proyectos específicos en Tanzania, solicitan a la NAOT que considere la realización de una auditoría y en algunas ocasiones han elaborado informes conjuntos. Para las auditorías complejas, o las auditorías en las cuales la NAOT puede no tener aún las destrezas y conocimientos especializados del caso, los socios para el desarrollo consideran el uso de una combinación más apropiada de auditores privados y públicos para que los aportes del sector privado se puedan utilizar no solo para cumplir con la auditoría, sino también para ayudar a la NAOT a desarrollar sus propios conocimientos especializados y calidad.

### **Promoción**

El grupo de socios para el desarrollo percibe que desempeña un papel importante en el apoyo a la NAOT en foros externos. Cada año se reúne para analizar el informe anual del Auditor General, retomando los temas discutidos con el ministerio de finanzas, y otros ministerios individuales cuando sea el caso. Además, a partir de 2007, ha financiado conferencias nacionales sobre rendición de cuentas, que buscan atraer el apoyo amplio de los interesados en la mejora de la gestión de fondos públicos. Un resultado de esas conferencias ha sido el establecimiento de comités parlamentarios adicionales de supervisión de la rendición de cuentas.

En caso de que los socios para el desarrollo consideren que Tanzania no está haciendo lo suficiente para apoyar la transparencia y la rendición de cuentas, han sido proclives a condicionar un apoyo más amplio al país por parte de los socios para el desarrollo. Por ejemplo, una condición para el apoyo reciente de un socio para el desarrollo fue la promulgación de una nueva Ley de Auditoría Pública que otorgara a la NAOT una mayor independencia y alentara una migración hacia la auditoría basada en riesgos.

El grupo de socios para el desarrollo también ha asignado recursos para apoyar a otros interesados clave, incluido el Comité de Cuentas Públicas –para que pueda actuar mejor sobre los informes de la NAOT– y las ONG –para que ayuden a divulgar los informes de la NAOT en un formato fácilmente entendible.

Para complementar las funciones de la NAOT, el Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos (MOFEA) también busca fortalecer la función de auditoría interna dentro de los ministerios y las autoridades de gobiernos locales en Tanzania. Para tal efecto en MOFEA se ha creado una Unidad de Auditoría Interna Central (CAU). Luego de una solicitud de MOFEA, en noviembre de 2009 la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) inició un Programa de Desarrollo de la Capacidad de Auditoría Interna para apoyar a la CAU en un período de tres años. Se espera que estas actividades contribuyan a fortalecer la función de auditoría interna y, en consecuencia, a fortalecer todo el sistema de auditoría en Tanzania.





## Anexo B: Páginas web de utilidad

OCDE-CAD – [www.oecd.org/dac/effectiveness/pfm](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/pfm)

Comisión Europea – [www.europa.eu/pol/dev/](http://www.europa.eu/pol/dev/)

INTOSAI – [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

IDI – [www.idi.no](http://www.idi.no)

OCDE Desarrollo de Capacidad – [www.oecd.org/dac/capacitydevelopment](http://www.oecd.org/dac/capacitydevelopment)

Iniciativa PEFA – [www.pefa.org](http://www.pefa.org)

Banco Mundial – [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



## Anexo C: Metodología

Para la elaboración de esta guía, hemos:

- revisado la literatura clave (Bibliografía) y las páginas web principales (Anexo 2) sobre desarrollo de la capacidad y cooperación técnica, y las políticas y guías elaboradas por socios para el desarrollo y EFS;
- enviado un cuestionario semiestructurado por correo electrónico en abril de 2010, al que se le ha hecho un seguimiento regular hasta septiembre de 2010, a:
  - los principales socios para el desarrollo, incluidos todos los que hayan firmado el Memorando de Entendimiento con la INTOSAI (18 respuestas);
  - una selección de EFS beneficiarias entre las entidades que figuran en la página web del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI, que hayan indicado que tuvieron dos o más proyectos de desarrollo de capacidad en los últimos cinco años, estratificadas para asegurar que se cubrieran todas las regiones (16 respuestas);
  - EFS que presten asistencia para el desarrollo de capacidad, incluida la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (14 respuestas); y
  - firmas del sector privado comprometidas en el desarrollo de capacidad en EFS (cuatro respuestas);
- visitado tres países con sólidas asociaciones entre los socios para el desarrollo y la EFS con el fin de identificar buenas prácticas: Tanzania, Bangladesh e Indonesia; en estos países entrevistamos a funcionarios de alto nivel de las EFS, Ministerios de Finanzas y socios para el desarrollo;
- recibido asesoría y apoyo de un Panel Asesor compuesto por:
  - Banco Mundial – Tony Hegarty y Manuel Vargas
  - OCDE – Sara Fyson y Robin Ogilvy
  - DFID – Stephen Sharples
  - ACIDI – Christine Walker y Agathe Frappier
  - NORAD – Hakon Mundal
  - Malawi – Saulos Nyirenda
  - IDI – Einar Gorrissen

