

Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Una guía para mejorar el desempeño





Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Una guía para mejorar el desempeño

Índice

Prefacio	6
Parte 1: Introducción	8
1.1 Propósito y audiencias	9
1.2 ¿Qué involucra el fortalecimiento de las EFS?	10
Parte 2: Fortalecimiento de la entidad	14
2.1 ¿Cómo podemos evaluar el entorno externo en el que operan las EFS?	15
2.2 ¿Cómo conseguimos una mayor independencia y un marco legal seguro?	18
2.3 ¿Cómo designamos a los presidentes de las EFS?	21
2.4 ¿Cómo podemos trabajar con partes interesadas externas?	23
2.5 ¿Cómo aprovechamos lo mejor de la INTOSAI y de los socios del desarrollo internacional?	30
Parte 3: Fortalecimiento de la organización	34
3.1 ¿Qué impactos estamos tratando de lograr?	35
3.2 ¿Cómo monitorear los impactos?	37
3.3 ¿Cómo podemos superar las barreras comunes al impacto?	38
3.4 ¿Cómo desarrollamos el plan estratégico de una EFS?	38
3.5 ¿Cómo medimos el éxito de los esfuerzos de fortalecimiento organizacional?	41
3.6 ¿Cómo fortalecemos la gobernanza interna y la ética?	42
3.7 ¿Cómo fortalecemos el liderazgo de una EFS?	45
3.8 ¿Cómo fortalecemos los servicios de apoyo de una EFS?	48

Parte 4: Profesionalización del personal de las EFS	66
4.1 El marco de las normas ISSAI	67
4.2 ¿Cuáles son los pasos clave para llevar a cabo mejores auditorías?	69
4.3 Traducción de las ISSAI a lenguas nacionales	69
4.4 Encargar un análisis FODA sobre la brecha entre las prácticas de auditoría deseadas y las existentes	70
4.5 Auditorías piloto con la ayuda de las normas ISSAI	71
4.6 Desarrollar manuales de auditoría	72
4.7 Dotación de personal para las funciones de auditoría	73
4.8 Desarrollar las habilidades de auditoría	73
4.9 Una sola capacitación nunca es suficiente	76
4.10 Crear convencimiento	77
4.11 Planificación del programa de auditoría: temas de organización y recursos	77
4.12 Desarrollo de la calidad	79
4.13 Temas específicos de las EFS autorizadas a imponer sanciones	82
4.14 Cómo abordar las auditorías especializadas	83
4.15 Compartir conocimientos	85
Anexo 1: Abreviaturas	86
Anexo 2: Declaración de aseguramiento de la calidad	87

Prefacio

En 2007, el recién constituido Comité para la Creación de Capacidades de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) produjo una guía titulada “Creación de Capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)”. Desde entonces, mucho ha cambiado en la comunidad de la INTOSAI.

El Comité para la Creación de Capacidades ha producido guías adicionales que se centran en aspectos específicos del desarrollo de capacidades, incluidas las publicaciones “Gestión de Recursos Humanos”, “Gestión de la Tecnología de Información y Comunicación” y “Cómo aumentar el uso y el impacto de los informes de auditoría”. (www.intosaicbc.org). La INTOSAI ha respaldado las Normas Internacionales para EFS (ISSAI), que comprenden una declaración sobre el Valor y Beneficio de las EFS. Se ha establecido la Cooperación de Donantes de INTOSAI para generar relaciones de trabajo más estrechas entre las EFS y los socios del desarrollo internacional. Se ha desarrollado el Marco para la Medición del Desempeño de EFS (MMD de EFS, también conocido por sus siglas en inglés: PMF) para facilitar la evaluación – ya sea por cuenta propia, de pares o externa - del desempeño de una EFS frente a las ISSAI y otras buenas prácticas internacionales establecidas. Además, en toda la INTOSAI y en otros lugares ahora hay un conjunto mucho más amplio de recursos para ayudar a las EFS a fortalecer sus estructuras organizativas.

En vista de estos desarrollos, el Comité para la Creación de Capacidades decidió actualizar la guía original de modo que refleje los desarrollos de los últimos 10 años, sirva para compartir las mejores prácticas y actúe como un indicador de los recursos útiles que ahora están disponibles para ayudar a las EFS.

Esta guía no es una reedición del documento original, sino representa un nuevo inicio, centrado en el papel estratégico que pueden desempeñar las EFS y los cambios institucionales, organizativos y profesionales necesarios para que las EFS actúen y tengan un impacto real en el trabajo de los gobiernos nacionales y la sociedad.

Estocolmo, octubre de 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Magnus Lindell', written in a cursive style.

Magnus Lindell

Vice Presidente, Comité para la Creación de Capacidades de INTOSAI

Parte 1

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de sus resoluciones y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ha reconocido que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) fuertes e independientes tienen un papel vital en el fortalecimiento de la confianza de los ciudadanos, responsabilizando a los gobiernos por los fondos públicos que utilizan y por los programas que brindan.¹ El Objetivo 16 de los ODS hace una referencia específica a la importancia de construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.² Los ciudadanos de todo el mundo, que gozan de un mayor acceso a la información y a grandes cantidades de datos (*big data*), especialmente a través de las redes sociales, están exigiendo una mayor transparencia y responsabilidad por parte de sus gobiernos. Con sus mandatos para auditar lo que los gobiernos han hecho con los fondos otorgados por las legislaturas, las EFS fuertes e independientes pueden desempeñar un papel clave para satisfacer estas expectativas y desafíos.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) ha concebido un amplio conjunto de opciones que permiten a las EFS generar beneficios para los ciudadanos, fortalecer el contrato ciudadano-Estado, mejorar la rendición de cuentas y agregar valor a la prestación efectiva de servicios gubernamentales.³ Las EFS están intentando fortalecer su capacidad para implementar las normas internacionales de auditoría, entregar sus informes de auditoría puntualmente, poner estos informes a disposición del público y realizar el seguimiento de sus recomendaciones para asegurarse de que sean implementadas.⁴ Ha habido avances, pero a menudo son desiguales y lentos, y se necesita hacer mucho más para garantizar que las EFS a nivel mundial puedan alcanzar su máximo potencial.

Al mismo tiempo, el mundo no se detiene y las EFS deben poder mantenerse al día. La tecnología innovadora y las redes sociales están cambiando la cantidad de información disponible para los auditores, los conjuntos de habilidades que necesitan los auditores modernos y las formas en que las personas trabajan. La nueva manera de concebir la gestión está eliminando capas administrativas, delegando mayor responsabilidad y poder al personal y fomentando una mayor agilidad organizacional. Trabajar en colaboración con socios e interconectarse con una amplia red de actores relevantes son métodos fundamentales para la prestación y el aprendizaje efectivos. Las presiones sobre los recursos significan que muchas EFS deben hacer más con menos, lo que obliga a una mayor priorización, a auditorías más simples y a la disposición a asumir más riesgos. En este contexto, las EFS necesitan tener la habilidad de equilibrar la capacidad de respuesta a sus entornos, evitando al mismo tiempo la fatiga por la gestión del cambio.

1 Resolución ONU A/C.2/69/L.25/Rev.1 2014.

2 <https://sustainabledevelopment.un.org>

3 ISSAI 12 – El Valor y Beneficio de las EFS

4 PEFA: Marco de Referencia para la Evaluación de la Gestión de las Finanzas Públicas, puntajes y encuestas de la INTOSAI, elaborado por la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y basado en autoevaluaciones presentadas por las EFS.

Si bien muchas EFS están operando en entornos que las apoyan, donde el cambio es posible y visto como positivo, otras enfrentan fuertes presiones contra el cambio, o se espera de ellas que modernicen su accionar dentro de límites seguros y cautos. Algunas EFS pueden no querer perturbar el statu quo externo, y les preocupa que, al producir informes contundentes que revelen corrupción, clientelismo, nepotismo o despilfarro, corran el riesgo de una reacción violenta por parte de figuras políticas poderosas. Las EFS también pueden enfrentar resistencia por parte del personal, que posiblemente se sienta cómodo con su situación actual. Si los ascensos se basan en la antigüedad, es posible que perciban que sus carreras están planificadas y no deseen arriesgarse. Estas restricciones pueden ser un desafío, pero deben abordarse si se quiere mejorar el rendimiento de una EFS.

1.1 Propósito y audiencias

Esta guía tiene como objetivo fortalecer a las EFS para que puedan ofrecer una gama de productos de auditoría de alta calidad que satisfagan las expectativas de los parlamentos, gobiernos y ciudadanos, y contribuyan a mejoras sostenibles en el desempeño de los servicios públicos de un país. Esta es la principal responsabilidad de los líderes y gerentes de una EFS, y la presente guía se ha escrito principalmente para **los presidentes de las EFS y sus equipos directivos y gerenciales superiores**.

Sin embargo, la guía también debería ser de interés y uso para un grupo más amplio de partes interesadas, incluyendo:

- otro personal en las EFS;
- parlamentos, especialmente comités de supervisión financiera;
- la comunidad internacional de desarrollo que desea ayudar a apoyar y financiar el desarrollo de la capacidad de las EFS;
- organizaciones que brindan apoyo directo a las EFS, incluidas otras EFS, pero también consultoras del sector privado; y
- organizaciones regionales de la INTOSAI, como un recordatorio del alcance del fortalecimiento de las EFS, y como un enfoque útil para los talleres regionales y el intercambio de buenas prácticas.

La guía está escrita desde una perspectiva según la cual el fortalecimiento de la capacidad de las EFS requiere cambios, y proporciona sugerencias sobre cómo se puede gestionar este proceso de cambio y sobre cómo las EFS pueden responder a los cambios en el entorno externo. Identifica áreas de posibles reformas en todos los aspectos operativos de una EFS e indica cómo pueden fortalecerse en el tiempo. Una EFS tendrá que considerar lo que es posible y establecer prioridades claras basadas en un análisis de su entorno institucional, y determinar lo que – a su parecer – es posible lograr en su contexto nacional y con los recursos a su disposición, en particular el personal. Es mejor establecer prioridades claras y lograr algunos cambios, en lugar de comenzar muchos proyectos de reforma paralelos y no dar seguimiento a ninguno. Implantar el cambio lleva tiempo, se producen reveses, y la tenacidad y la flexibilidad son esenciales.

Como el proceso de fortalecimiento de las EFS requiere cambios en tres niveles diferentes, esta guía se estructura en tres partes, que se centran respectivamente en:

Parte 1: Las reformas que podrían requerirse a nivel institucional.

Parte 2: Los cambios que deben llevarse a cabo para fortalecer la organización.

Parte 3: El desarrollo de capacidades de su gente.

La guía es la culminación de las lecciones aprendidas en los últimos diez años y proporciona buenas prácticas en todos los aspectos del trabajo de las EFS. También actúa como un puntero para conducir a la dirección de las EFS a otras herramientas y recursos más detallados. Dichas herramientas y recursos se han desarrollado para ayudar a las EFS en aspectos específicos de fortalecimiento, ya sea en términos de la implementación de las ISSAI, de mejorar la gestión de los recursos humanos o de la contribución a los esfuerzos nacionales para combatir la corrupción.

1.2 ¿Qué involucra el fortalecimiento de las EFS?

Muchas EFS fortalecen continuamente su capacidad a través de programas internos o externos de desarrollo profesional de su personal, la revisión periódica y el afinamiento de las prácticas de auditoría y los procesos internos, así como la reorganización de sus operaciones. Un programa de fortalecimiento de la capacidad va más allá. Requiere que la EFS:

- evalúe sistemáticamente su nivel presente de capacidad, cuestione los supuestos e identifique fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas basadas en la evidencia;
- decida por qué está buscando fortalecer la capacidad, y qué obstáculos, riesgos y restricciones podría enfrentar dentro del contexto de los objetivos estratégicos de la organización;
- determine qué capacidad adicional a nivel institucional, organizacional y profesional necesita desarrollar para lograr los objetivos organizacionales esperados y los recursos necesarios para ello;
- formule una estrategia para alcanzar esta mayor capacidad y los resultados relacionados y, sin interferir con el cumplimiento de su cometido, identifique los riesgos que enfrenta al implementar esta estrategia y desarrolle medidas de mitigación;
- implemente esta estrategia, considerando las interrelaciones entre los niveles institucionales, organizativos y profesionales y prestando especial atención a cualquier cambio cultural organizativo necesario para que esta estrategia funcione;
- evalúe el impacto de los cambios, y los productos y resultados logrados; y
- mantenga los cambios y desarrolle una nueva estrategia para construir sobre lo que ya se ha logrado.

Fortalecer una EFS es más que solo mejorar las habilidades técnicas del personal de auditoría. Esta guía adoptará un enfoque completo para el fortalecimiento de EFS y se centrará en el desarrollo institucional, el desarrollo organizacional y el desarrollo profesional.

Tres niveles de desarrollo de capacidades: institucional, organizacional y profesional

- **Desarrollo institucional:** implica comprender y responder al contexto más amplio en el que opera una EFS, incluida la extensión máxima de la reforma, las potenciales alianzas, las reglas del juego no escritas, las relaciones de poder y las normas culturales. Implica evaluar la independencia legal de la EFS, su gobernanza y la capacidad de sus líderes para mantener una posición ética frente a las amenazas externas y luchar por un cambio fundamental.
- **Desarrollo organizacional:** implica el fortalecimiento de los sistemas, procedimientos y normas culturales que la EFS utiliza para cumplir su mandato y para apoyar a su personal profesional en la realización de las auditorías. Incluye el fortalecimiento de funciones tales como la planificación estratégica, la gestión de recursos humanos, la tecnología de información y comunicación, y las comunicaciones internas y externas.
- **Desarrollo profesional:** implica comprender cuáles son las habilidades y la experiencia que necesita el personal de una EFS, qué nivel de habilidad y experiencia posee este personal y qué debe hacerse para aprovechar la capacidad actual y cerrar cualquier brecha. Incluye la profesionalización no solo del personal de auditoría, sino de todo el personal en una EFS.

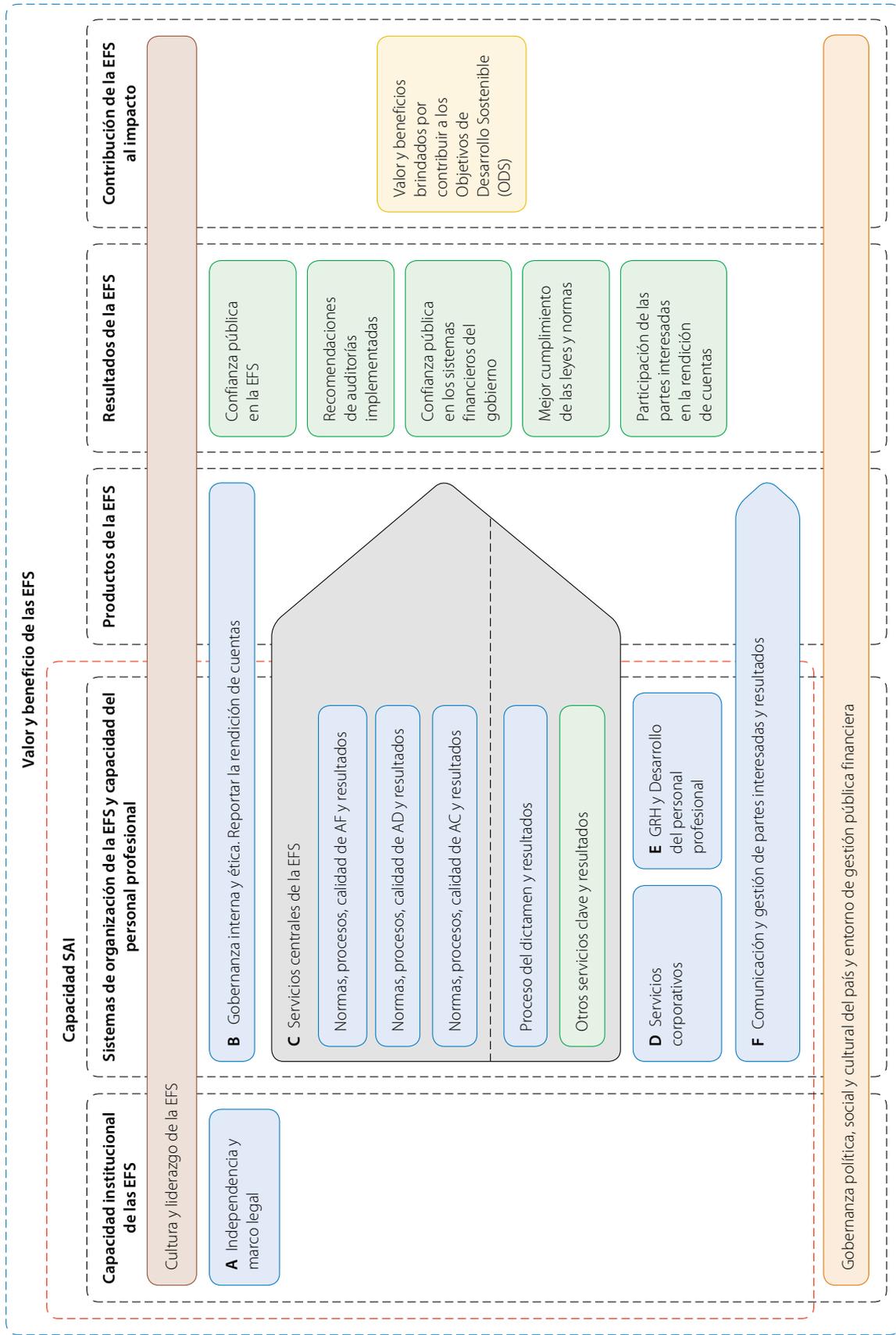
Este enfoque es consistente con el que sustenta el Marco para la Medición del Desempeño de las EFS y su uso es más difundido que el de dicho marco en la comunidad de las EFS: no solo lo emplean las EFS, sino también la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y otros proveedores de apoyo. La **Figura 1** muestra el Marco de Gestión Estratégica desarrollado por la IDI. En él se aprecia cómo los seis dominios del Marco para la Medición del Desempeño (A-E) de las EFS pueden insertarse en un enfoque integral para el desarrollo institucional, organizativo y profesional de una EFS.

La Figura 1 muestra las interconexiones entre los seis dominios diferentes del MMD de las EFS y un enfoque integral para el desarrollo institucional, organizativo y profesional de una EFS.

El fortalecimiento de una EFS es un proceso permanente y a menudo consiste en pequeños pasos que, con el tiempo, se suman para generar cambios más significativos. El cambio puede ocurrir repentinamente cuando, por ejemplo, la introducción de una nueva legislación otorga independencia total a una EFS, lo cual puede afectar radicalmente el trabajo y la capacidad de la organización. El cambio no suele ser ni lineal ni formulista. Ocurre a través de personas que trabajan juntas y se unen en torno a visiones y direcciones comunes. Es vital que el personal participe activamente en el diseño e implementación del cambio, y se le dé un espacio para que proporcione retroalimentación, la cual debe conducir a enmiendas visibles. Si el cambio se impone, el personal puede obedecer, pero rara vez se apropiará e internalizará los cambios que se buscan. El tiempo que se dedique a lidiar con las consecuencias personales del cambio, las comunicaciones internas, la celebración del éxito y el reconocimiento de los problemas, es un tiempo bien empleado. Es importante que los gestores del cambio entiendan la cultura de la organización y cómo esta favorece o frustra los cambios previstos.

Figura 1

Marco de Gestión Estratégica de las EFS



Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI

Nigeria: Eventos políticos inesperados pueden abrir la oportunidad para la reforma

En Nigeria, el nombramiento de un nuevo Presidente en 2015, con un sólido compromiso por combatir la corrupción, proporcionó una oportunidad para que la Oficina de Fiscalización superara barreras políticas previas y colocara sus auditorías en el dominio público – superando así años de maniobras dilatorias.

A medida que se planifican los cambios, se debe considerar la creación de resiliencia a nivel organizativo y profesional para prevenir y responder a los riesgos, desafíos y trastornos que una EFS podría estar enfrentando. Por ejemplo, si las personas mayores que lideran los cambios deben jubilarse antes de que se complete el cambio, ¿hay alguna forma de escalonar las salidas de estas personas para que los planes no se vean afectados? También es importante dedicar recursos para consolidar los cambios y garantizar que los nuevos enfoques se integren por completo. Por ejemplo, asegurar que todo el personal nuevo reciba capacitación cuando entra a trabajar a la EFS, en nuevas herramientas o enfoques, o que la descripción de funciones del personal de una unidad de apoyo técnico tenga la responsabilidad de mantener versiones actualizadas de los manuales de auditoría y de garantizar que estos sean revisados y puestos al día periódicamente.

Parte 2

Fortalecimiento de la entidad

Las EFS pueden hacer mucho para mejorar su capacidad de llevar a cabo auditorías de alta calidad. Sin embargo, algunos de los cambios necesarios para lograr un mayor impacto y beneficiar a los ciudadanos están fuera de su control. Fortalecer la independencia de las EFS y mejorar el proceso de designación de su personal directivo es fundamental para el éxito de las EFS, pero a menudo depende de la legislación y las acciones de los parlamentos y los gobiernos, así como del apoyo de la sociedad civil. Por lo tanto, las EFS necesitan fortalecer su capacidad para interactuar con el entorno político, cultural, económico y social externo, establecer alianzas con partes interesadas clave y, en ocasiones, buscar el apoyo externo de la comunidad internacional de desarrollo.

La INTOSAI, a través de sus principios fundacionales aprobados en la Declaración de Lima de 1977 y su Declaración de México sobre la independencia de las EFS en 2007, ha abogado durante mucho tiempo por la importancia de la independencia de las EFS.⁵ Esto recibió el respaldo de la ONU con la resolución 66/209 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de marzo de 2012, que promueve la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública mediante el fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.⁶ La resolución reconoce que las EFS pueden realizar sus tareas de manera objetiva y eficaz solo si son independientes de la entidad auditada y están protegidas contra la influencia externa. La independencia es un elemento vital para proporcionar a los ciudadanos la seguridad de que existen mecanismos de control y equilibrio que funcionan. La publicación periódica y oportuna de informes de auditoría creíbles y de alta calidad por parte de las EFS asegura que los gobiernos rindan cuentas ante sus parlamentos y sus electores.

Sin embargo, las EFS no operan en el vacío y logran su impacto trabajando a través de otros. Operan en una compleja red de relaciones externas que incluye parlamentos, instancias ejecutivas, instituciones y personas auditadas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y empresas. Sumergida en el contexto de un país, la alta dirección de una EFS puede suponer que entiende este contexto de manera completa e intuitiva pero, al tratar de lograr un cambio sostenible en la EFS, es importante tomar distancia y – periódicamente – reconsiderar y cuestionar ese conocimiento y comprensión implícitos. Si una EFS busca una mayor independencia, necesita comprender cómo se la percibe y qué barreras enfrenta. Si desea generar un cambio sostenible en la forma en que los ministerios administran las finanzas públicas, debe trabajar eficazmente con sus principales partes interesadas: comprender sus necesidades y las percepciones que tienen de la EFS, así como encontrar formas de forjar vínculos más fuertes sin afectar su independencia.

5 <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-1-the-lima-declaration.html>

6 Resolución de la Asamblea General de la ONU 66/209, marzo de 2012.

Esta parte explorará:

- 1 ¿Cómo podemos evaluar el entorno externo en el que operan las EFS?
- 2 ¿Cómo conseguimos una mayor independencia y un marco legal seguro?
- 3 ¿Cómo designamos a los presidentes de las EFS?
- 4 ¿Cómo trabajamos de manera más eficaz con las partes interesadas externas clave?
- 5 ¿Cómo aprovechamos lo mejor de los socios del desarrollo internacional?

2.1 ¿Cómo podemos evaluar el entorno externo en el que operan las EFS?

Al tratar de lograr un cambio sustancial en una EFS, el primer paso es realizar un análisis del entorno institucional y los desafíos, oportunidades y riesgos que este representa para la organización. Este análisis puede ser realizado por una EFS de distintas formas: utilizando sus propios recursos internos; contratando a un tercero (por ejemplo, otra EFS, una universidad o una empresa de consultoría del sector privado) o combinando opciones. Independientemente de quién realiza la revisión, es crucial que la EFS administre el proceso, establezca los términos de referencia y evalúe críticamente los resultados. El objetivo de este análisis es proporcionar a una EFS un acervo de información que, cuando se combina con un análisis similar de sus fortalezas y debilidades internas y una revisión de las lecciones aprendidas basada en la evidencia, puede ayudarla a desarrollar su plan estratégico, priorizar sus esfuerzos, capitalizar oportunidades y manejar los riesgos y obstáculos.

El Marco para la Medición del Desempeño de las EFS proporciona una estructura útil para el análisis externo, que abarca temas tales como:

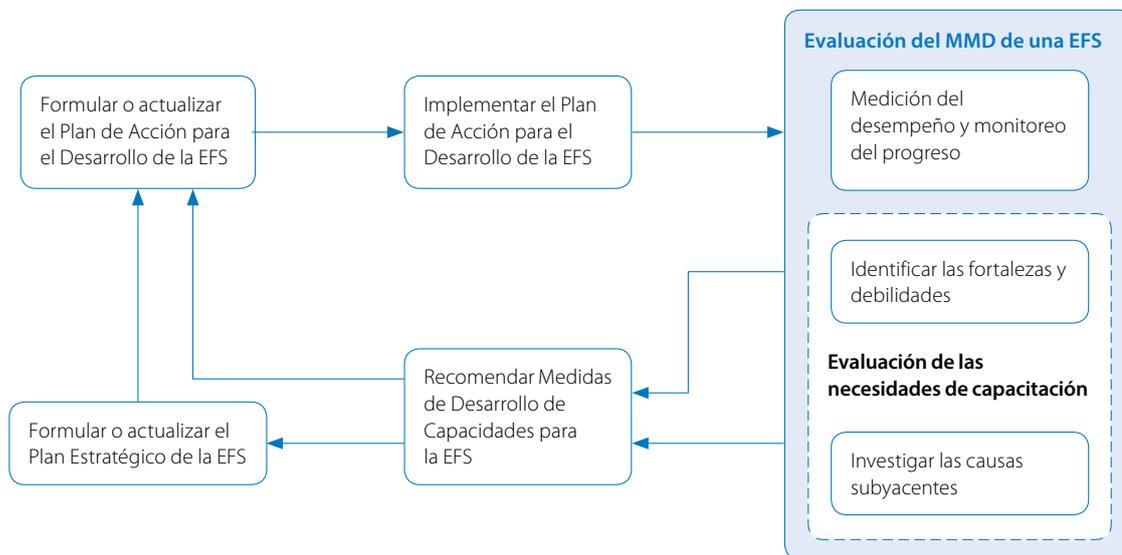
- **Contexto nacional:** características económicas y de desarrollo del país y otros factores que lo afectan, que incluyen el plan nacional de desarrollo, población, nivel de ingresos, niveles de pobreza y educación, tasa de crecimiento, inflación, principales desafíos de desarrollo, conflictos recientes y en curso, y otros factores de la fragilidad, como la fragilidad ambiental y los problemas culturales. Estos son problemas que pueden afectar lo que la EFS debe enfocar en sus auditorías y/o determinar la capacidad de una EFS para realizar sus auditorías.
- **Disposiciones de gobernanza del país:** el amplio contexto institucional en el que operan los principales interesados, incluyendo el sistema político, la estructura de gobierno (Estado federal o unitario y niveles de gobierno), relaciones entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como la naturaleza y el papel de los partidos políticos y la competencia política; el rol, la capacidad y la libertad de los medios y las organizaciones de la sociedad civil; y sistemas formales e informales de rendición de cuentas del Estado a los ciudadanos. Esta sección también puede incluir el uso de análisis e indicadores de gobernanza cuando estén disponibles, para ayudar a evaluar la capacidad, la disposición de responder a los ciudadanos y la rendición de cuentas del Estado. Asimismo, puede implicar un trabajo de economía más antropológico y político para comprender cuáles son las reglas tanto informales como formales que rigen el desempeño de los actores clave en el Estado, por ejemplo, qué obligaciones tienen los parlamentarios elegidos frente a aquellos que contribuyeron a lograr que fueran elegidos, y lo que esto significa para la administración pública de los recursos.

- **Entorno presupuestario del sector público:** el sistema público de gestión financiera y su impacto en el rendimiento de las EFS. Esto implica recopilar información sobre la estructura del presupuesto del sector público y sobre el sector público mismo, incluyendo las fuentes de ingresos, los gastos por clasificación administrativa o funcional y económica, y los niveles de deuda e inversiones. Es importante comprender de qué manera la EFS depende de las aportaciones de ese sistema y de los productos que el sistema utiliza, incluidas las áreas en las que el sistema no funciona según lo esperado o según lo previsto por las buenas prácticas internacionales. Esto ayuda a la EFS a enfocarse en las operaciones de gobierno más importantes en el cumplimiento de su mandato.
- **Marco legal e institucional:** las disposiciones constitucionales para la EFS y para el presidente de la EFS, y el marco legal que rige para la EFS, incluyendo si la EFS sigue el modelo legislativo (parlamentario), jurisdiccional (tribunal) o de otro tipo (por ejemplo, híbrido). También es importante el tipo de jefatura: un solo jefe o un órgano de toma de decisiones (por ejemplo, consejo directivo, jueces). Se trata de un resumen de los principales aspectos del mandato de la EFS, incluidas sus responsabilidades y el alcance de sus actividades (en algunos casos, estas pueden comprender incluso tareas que están fuera del alcance de la fiscalización del sector público definida por las ISSAI).
- **Disposiciones para los informes:** a quién informa la EFS, y el papel de la legislatura o parlamento, los comités legislativos y cualquier otro organismo que revise los informes de la EFS. Incluye el rol de otras instituciones involucradas en el gobierno de la EFS. Se debe evaluar el funcionamiento de la legislatura y sus comités, el papel de los partidos políticos y la naturaleza de la competencia política.
- **Estructura organizativa:** el tamaño y la ubicación de las principales sucursales y las áreas funcionales dentro de la EFS, incluso si el personal comparte ubicación con los auditados. También deben entenderse el mandato y la relación con otros organismos responsables de la fiscalización y/o inspección del sector público, incluidas las áreas de superposición, omisiones, cualquier responsabilidad de la EFS por las formas de supervisión y regulación que no son de fiscalización, y los arreglos de coordinación.

El MMD de la EFS (**Figura 2**) se puede usar integralmente para evaluar todos los aspectos del desempeño de una EFS, o se puede usar parcialmente para examinar aspectos particulares de las operaciones de una EFS. También se está trabajando en la Asociación de EFS del Pacífico (PASAI) para desarrollar una versión del MMD de las EFS aplicable a las EFS más pequeñas.

Figura 2

El papel de la evaluación del MMD de una EFS en el fortalecimiento de las EFS



Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

Fuente clave:

- **La Guía para la Revisión entre Pares del Comité para la Creación de Capacidades de la INTOSAI** puede ser una ayuda útil para estructurar un acuerdo con otra EFS o grupo de EFS antes de comenzar un Marco para la Medición del Desempeño de la EFS en un formato de revisión entre pares: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-5600-peer-review-guideline.html>.

Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

Legenda: Formular o actualizar el Plan Estratégico de la EFS/Formular o actualizar el Plan de Acción de Desarrollo de la EFS/Implementar el Plan de Acción de Desarrollo de la EFS/Medición del desempeño y monitoreo del progreso/Identificar fortalezas y debilidades/Evaluación de Necesidades de Desarrollo de Capacidades/Investigar causas subyacentes/Recomendar Medidas de Desarrollo de Capacidades de la EFS/Evaluación del MMD de una EFS.

Fuentes potenciales de información para propósitos de planificación

- La legislación de las EFS y la comparación con la ISSAI 10 – Declaración de México sobre la independencia de las EFS.
- Las evaluaciones de indicadores económicos y predicciones presupuestarias de los ministerios de finanzas, planificación y/o economía, así como los datos de grupos de expertos e institutos financieros independientes.
- Las evaluaciones de países realizadas por organizaciones tales como el Fondo Monetario Internacional – Evaluaciones de Transparencia Fiscal (www.imf.org/external/np/fad/trans/), las Evaluaciones Financieras de Gastos Públicos (www.pefa.org/content/pefa-framework/), así como aquellas preparadas por agencias internacionales de desarrollo y organizaciones de la sociedad civil como Transparency International e International Budget Partnership.
- Las entrevistas o diálogos, grupos focales y/o talleres con partes interesadas clave, como parlamentarios, funcionarios gubernamentales, organizaciones profesionales, organizaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Estos eventos deben ser inclusivos para garantizar que se capten tanto las opiniones de los críticos de la EFS como las de sus partidarios.
- Las encuestas comerciales para conocer las opiniones de las partes interesadas clave sobre la credibilidad, integridad, capacidad y confiabilidad de una EFS.
- Los puntos de vista del personal clave en la EFS.
- Las EFS asociadas y las consultoras del sector privado que están brindando o han brindado asistencia para el desarrollo de capacidades en el pasado.

2.2 ¿Cómo conseguimos una mayor independencia y un marco legal seguro?

Mientras que la ONU, la Unión Africana, los Presidentes de Gobierno de la Commonwealth y otros foros internacionales de alto rango han proclamado su apoyo a la independencia de las EFS, muchas EFS todavía carecen de los elementos de independencia descritos en la Declaración de México de la INTOSAI sobre la independencia de las EFS.⁷ Muchas no pueden reclutar y administrar a su propio personal de forma independiente; sus presupuestos están controlados por los ministerios de finanzas y se ven limitadas respecto de cómo y cuándo pueden publicar sus auditorías e implementar el seguimiento de las recomendaciones de auditoría. Otras encuentran que no pueden acceder a todas las áreas de gasto público e ingresos, especialmente a los gastos militares, mientras que otras más no tienen el poder de acceder a la información que necesitan de manera oportuna.

7 La ISSAI 10 y las notas sobre buenas prácticas que acompañan a la ISSAI 11 – www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm

La independencia es algo que una EFS rara vez logra por accidente. La independencia necesita planificarse cuidadosamente y el alcanzarla puede llevar años de trabajo persistente de muchos socios diferentes. Al igual que en cualquier proyecto, es importante que la EFS tenga claro lo que quiere lograr, que tenga una apreciación completa de cuáles son las barreras y los riesgos, y que pueda presentar argumentos convincentes a quienes están en posición de ayudarla a lograr la mayor independencia que está buscando. En la planificación respecto de cómo obtener una mayor independencia, es importante establecer hitos y tener claro qué personal de la EFS es responsable de qué parte de la campaña para lograr una mayor independencia.

Para fortalecer su independencia, una EFS generalmente necesita el apoyo de su parlamento, ministerio de finanzas, comisión de servicio público (u órgano equivalente), comunidad empresarial, grupos de ciudadanos y su propio personal. Cada uno de estos grupos tendrá que comprender lo que la EFS está buscando de modo que sus temores se disipen. En todos los casos, una EFS tendrá que identificar quiénes son los posibles partidarios dentro de estos grupos, quiénes son los oponentes y sobre qué base se oponen. Asimismo, es necesario saber quiénes son las posibles personas influyentes que podrían ser capaces de tranquilizar a los escépticos. Hay que pensar en la mejor forma de comunicarse con estos grupos diversos, y recordarles los acuerdos internacionales que sus gobiernos han respaldado es un argumento que puede ayudar. En muchos casos, una EFS deberá establecer vínculos estrechos con la INTOSAI y la comunidad de desarrollo internacional, quienes podrán brindar apoyo financiero para ayudar a la EFS a lograr su independencia.

Una EFS debe tener en cuenta los riesgos potenciales al interactuar con partes interesadas externas, como el ser explotada con fines políticos o verse demasiado dependiente de socios internacionales. Tales riesgos deben manejarse con cuidado, por ejemplo, asegurando que los propósitos de las reuniones sean claros para todos los involucrados de una manera transparente y responsable, y que los resultados estén documentados y acordados.

Uganda: Una visión compartida

La Oficina del Auditor General de Uganda organizó una visita al Reino Unido para los miembros de los Comités de Cuentas Públicas del Parlamento y altos funcionarios del Ministerio de Finanzas para desarrollar un concepto compartido de lo que debería cubrir una nueva ley propuesta sobre la independencia de la EFS. La visita brindó a los delegados la oportunidad de trabajar juntos durante una semana para comprender mejor las perspectivas de los demás, poner a prueba sus ideas con la ayuda de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido y llegar a una solución por consenso antes de regresar a Uganda para obtener el apoyo de sus representados. De este modo, la aprobación final de la legislación resultó mucho más fácil.

Tanzania: El poder del cambio legislativo

La Ley de Auditoría Pública de 2008 otorgó a la Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania (NAOT) la libertad de realizar todo tipo de auditorías, mejoró el proceso de preparación y aprobación del presupuesto, permitió que la EFS ascendiera y controlara al personal, y estableció un proceso para designar al auditor externo. Sin embargo, la Ley de Presupuesto de 2015 requirió que la NAOT siguiera el proceso presupuestario como cualquier otra entidad gubernamental.

La independencia tampoco es una panacea. Hay EFS que tienen la mayoría de los atributos de independencia, pero carecen de impacto o poder reales. Otras han sido capaces de encontrarle la vuelta a las limitaciones existentes, logrando una libertad de acción considerable y un impacto importante.

St Lucía: Una independencia suficiente

El Departamento de Auditoría de Santa Lucía debe funcionar formalmente a través de su Comisión de Servicios Públicos para reclutar y ascender al personal. Sin embargo, al trabajar en estrecha colaboración con la Comisión y demostrar que pueden lograr la transparencia y la objetividad, han adquirido mayores facultades para controlar su propia dotación de personal.

Fuentes clave:

- **Hacer realidad la independencia de la EFS:** una guía elaborada por la Conferencia General de Auditores de la Commonwealth para identificar estrategias con el fin de trabajar con partes interesadas clave para lograr la independencia. http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/Commonwealth_Making_SAI_independence_a_reality.pdf (disponible en inglés);
- **Hacia una mayor independencia:** una guía para las EFS, producida por la IDI como parte de un gran proyecto para ayudar a que una muestra seleccionada de las EFS logre una mayor independencia. <http://www.idi.no/en/idi-cpd/sai-independence-programme/news/item/27-towards-greater-independence-a-guidance-for-supreme-audit-institutions> (disponible en inglés);
- **Informe transversal:** Revisiones entre Pares sobre Independencia: una revisión de la Secretaría General de la INTOSAI sobre el estado de independencia en una muestra representativa de las EFS. http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/span_publications/SP_Cross_Cutting.pdf (en español).

2.3 ¿Cómo designamos a los presidentes de las EFS?

La dirección y el tono que establezcan los altos directivos, en particular el presidente de la EFS, y la creación de una cultura de integridad, valores y desempeño del sector público son fundamentales para que la EFS pueda cumplir con las expectativas de la sociedad.

Guía del Profesional para el fortalecimiento de la gestión financiera pública

El proceso de fortalecimiento de la gestión financiera pública necesita más que buenos planes de análisis, planificación y acción. Necesita liderazgo de calidad y compromiso continuo. Los líderes que buscan ideas innovadoras para mejorar la productividad o la prestación de servicios, y son lo suficientemente valientes como para adoptarlos e implementarlos, son los que tienen más éxito en la transformación de sus organizaciones. Sin una visión clara y el coraje para desafiar las prácticas existentes y adoptar lo desconocido, los líderes solo se convierten en administradores. También se necesita la 'aceptación' de aquellos que se benefician con el desarrollo de capacidades para hacer que el cambio sea sostenible. (Supporting Capacity Development in PFM – A Practitioner's Guide, OECD 2011 <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48782679.pdf> (disponible en inglés).

El Principio 2 de la Declaración de México sobre la independencia de las EFS deja en claro que los nombrados para administrar las EFS deberían ser:

- Designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo. (ver ISSAI-11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);
- Designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e
- Inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones según el caso.

Poco se escribe dentro de la comunidad de las EFS sobre qué procesos deberían existir para nombrar a los presidentes de las EFS y sigue siendo el caso que muchos nombramientos para estos puestos se basan en la antigüedad o quedan a discreción de los jefes de gobierno. Si bien se nombra de esta manera a muchos líderes talentosos y capaces, que entienden las organizaciones que les son encomendadas y los contextos políticos en los que deben operar, estos procesos no son abiertos y transparentes. Algunos parlamentos y gobiernos han comenzado a adoptar procesos más transparentes para designar a alguien con integridad, habilidades de liderazgo, visión y pasión reformadora, junto con experiencia profesional en auditoría y contabilidad, de modo que se pueda lograr un crecimiento y una transformación continuos dentro de las EFS y que se opere de manera eficaz con el parlamento, el gobierno y la sociedad civil.

Nombramiento de directores generales de EFS: El proceso en el Reino Unido

- Se nombró a una empresa de consultores de reclutamiento para que administre el proceso, lo que incluía publicitar ampliamente el puesto y desarrollar una lista breve de candidatos adecuados para someterla a consideración por parte del panel de selección.
- El panel de selección estaba compuesto por un presidente - el Presidente del Comité de Cuentas Públicas (PAC), que también era un alto representante del partido de la oposición – un Secretario Permanente del Tesoro, un Contralor y Auditor General (C&AG) jubilado y el presidente de la Oficina del Consejo de Auditoría Nacional del Reino Unido.
- La recomendación del panel fue aceptada por la Primera Ministra que anunció el nombramiento recomendado.
- El Presidente del PAC emitió un comunicado de prensa dando la bienvenida a la aprobación del nuevo C&AG por parte de la Primera Ministra y el PAC convocó a una audiencia para preguntarle al candidato sobre su experiencia e idoneidad para el puesto y sus planes para la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.
- La Primera Ministra presentó una moción en la Cámara de los Comunes, respaldada por el Presidente del PAC, solicitando a la Reina que designe al candidato aprobado como C&AG.
- Durante el debate posterior, los miembros del parlamento que habían participado en la audiencia previa a la designación pudieron dar su opinión sobre el nombramiento.
- Con el respaldo de la decisión del parlamento, la Reina, en tanto jefe de estado, realizó el nombramiento formal por 10 años.

Nombramiento de directores generales de EFS: El proceso en Japón

- La Junta de Auditoría de Japón está constituida por la Comisión de Auditoría compuesta por tres Comisionados, un órgano de toma de decisiones y el Buró Ejecutivo General, un órgano ejecutivo.
- El Gabinete nombra a los Comisionados con el consentimiento de ambas Cámaras de la Dieta (el parlamento japonés).
- El Emperador da fe del nombramiento de los Comisionados.
- Un Comisionado ocupa el cargo por un período de siete (7) años y su condición como tal está garantizada durante el período para asegurar la independencia de la Junta.
- El Gabinete nombra a la persona elegida por los Comisionados entre sí como Presidente del Consejo.
- El Presidente representa a la Junta y preside la Comisión de Auditoría.

El tema de la seguridad del cargo también es vital, dado que son demasiados los presidentes de EFS vulnerables al despido sin indemnización. También es importante que los presidentes de las EFS tengan mandatos de duración apropiada para realizar un cambio sustancial: demasiado tiempo y los titulares pueden perder la frescura y el impulso necesarios para transformar sus instituciones, demasiado cortos y los cambios no se institucionalizan.

2.4 ¿Cómo podemos trabajar con partes interesadas externas?

Para incidir sobre el entorno institucional en el que opera, una EFS debe identificar quiénes son sus principales partes interesadas externas y desarrollar una estrategia para interactuar con ellos. Esto implica comprender qué saben y desean de la EFS, tener claridad acerca de las funciones y responsabilidades mutuas y de la independencia de la EFS, así como identificar las áreas de interés común y evaluar la conveniencia de posibles alianzas.

El trabajo con parlamentos y legislaturas

Para las EFS que siguen los modelos parlamentarios y de consejo, los parlamentos y las legislaturas, particularmente su comité de supervisión financiera o de cuentas públicas, pueden jugar un papel crucial al usar los hallazgos de auditoría de las EFS para responsabilizar al ejecutivo. Sin embargo, el comité legislativo que considera el trabajo de la EFS puede no tener un conocimiento sólido de la gestión financiera pública y puede no poseer las destrezas necesarias para usar los informes de la EFS con miras a responsabilizar al gobierno. Y, al igual que otras relaciones, se debe trabajar en la que existe entre una EFS y el parlamento/legislatura.

Cuestiones a considerar sobre las relaciones con los parlamentos y las legislaturas:

- ¿La relación entre el parlamento /la legislatura y/o la comisión responsable de la supervisión del gasto presupuestario se establece en la ley o en algún otro marco normativo, por ejemplo, en un protocolo? Algunas EFS y Comités de Cuentas Públicas han encontrado útil establecer por escrito sus roles respectivos y las modalidades de colaboración que prevén establecer.
- ¿Existe un proceso claro para la presentación de informes de la EFS ante el parlamento/la legislatura y para la consideración de sus conclusiones? Muchas EFS presentan un informe compuesto anual sobre su trabajo de auditoría.
- ¿Qué posibilidades existen para entregar informes más oportunos al parlamento/la legislatura, y para que estos se debatan sin demora?
- ¿Qué tan numeroso es el personal al servicio del comité de supervisión financiera o de otros comités relevantes? Muchos comités tienen pocos recursos y cuentan con uno o dos empleados como máximo.
- ¿Qué posibilidades tiene la EFS para destacar personal al comité, proporcionar informes a los miembros antes de las audiencias públicas y colaborar con la redacción de los informes de los comités?

- ¿Qué derecho tiene la EFS de acudir a los medios con sus hallazgos de auditoría? ¿Cuáles son los diferentes roles de la EFS y del comité? ¿Han acordado cómo divulgar los informes de auditoría para que se logre la cobertura máxima adecuada de los medios?
- Después de una audiencia, ¿se conservan actas adecuadas y se genera un informe con las recomendaciones? En algunas jurisdicciones, las audiencias del comité se registran y este prepara una serie de recomendaciones para el gobierno, con la ayuda de la EFS, sobre las mejoras aconsejadas.
- ¿Qué procesos existen para realizar el seguimiento al comité y al informe de la EFS? La mayoría de las EFS necesitan establecer procedimientos formales para verificar que se hayan implementado las recomendaciones, e informar al comité y al parlamento/la legislatura cuando esto no haya sucedido.
- ¿La EFS solicita comentarios regulares del comité sobre su desempeño? Algunas EFS encuentran útil recibir comentarios formales e informales por parte del parlamento/la legislatura sobre cómo se percibe su desempeño, sobre las áreas donde se pueden realizar mejoras y, en algunos casos, sugerencias sobre el tipo de auditorías de desempeño que el comité considera recomendable emprender. Algunas EFS están legalmente obligadas a llevar a cabo un pequeño número de estudios por decisión del comité, mientras que otras, manteniendo su independencia para tomar la decisión final, encuentran útil escuchar las opiniones de los miembros del comité.
- ¿Qué margen de acción existe para que la EFS brinde capacitación y apoyo al parlamento, a sus comités y a su personal, con el fin de que comprendan mejor el papel de la EFS y el beneficio recíproco de establecer alianzas?

Fuente clave:

Desarrollo de relaciones de trabajo eficaces entre las entidades Fiscalizadoras Superiores y los parlamentos: DOCUMENTO No. 54 DE SIGMA – http://www.sigmaweb.org/publications/Supreme_audit-institutions-and-parliaments-SIGMA-Paper-No.%2054.pdf (disponible en inglés).

El trabajo con gobiernos y ejecutivos

Las EFS deben ser física, financiera, técnica, política y administrativamente independientes de la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, esta insistencia en la independencia no debe tener lugar a expensas de una negativa a colaborar con los representantes del gobierno cuando existe una coincidencia de intereses y es necesario velar por ellos. Y con mayor razón cuando, al hacerlo, el trabajo de la EFS puede tener un mayor impacto.

Cuestiones a considerar sobre las relaciones con el ejecutivo

- ¿En qué medida el programa avanzado de auditorías, especialmente las auditorías de desempeño, aborda los principales desafíos que enfrenta el gobierno? Si, por ejemplo, un gobierno pretende reforzar los sistemas de adquisiciones, puede haber margen para que la EFS realice una serie de auditorías estructuradas sobre la eficacia de las reformas y luego verifique que los acuerdos sobre las adquisiciones se estén cumpliendo debidamente.
- ¿Sabe la EFS hacia qué metas apunta la reforma financiera que está implementando el ministerio de finanzas? Por ejemplo, muchas EFS han encontrado útil colaborar con el ministerio de finanzas durante la introducción de la contabilidad de devengados, pues el proceso de auditoría permite verificar la correcta aplicación de las reformas. A otras les ha parecido conveniente organizar una capacitación conjunta del personal, especialmente si ambas instituciones buscan incrementar el número de contadores calificados.
- ¿Cuál es el programa legislativo del gobierno a futuro? Algunas EFS participan en el escrutinio de las nuevas propuestas de legislación para garantizar que se han formulado con rigor y no presenten lagunas que faciliten el fraude y la corrupción.
- ¿Cómo percibe el ejecutivo a la EFS? ¿La EFS busca sistemáticamente obtener retroalimentación regular sobre la utilidad de sus productos por parte de los principales interesados en el ejecutivo?

El trabajo con órganos auditados

Aunque una EFS tiene que mantener una clara independencia frente al organismo auditado, el desarrollo de relaciones profesionales positivas y abiertas probablemente facilitará que el personal de la EFS pueda llevar a cabo auditorías rigurosas y útiles.

Asuntos a considerar sobre las relaciones con órganos auditados:

- ¿Los organismos auditados saben claramente lo que la EFS espera de ellos?
- Cuando hay cambios de personal de alto nivel y miembros del comité de auditoría, ¿la EFS asegura que los nuevos miembros reciban información adecuada sobre el rol de la auditoría externa?
- Sin afectar el derecho a realizar auditorías no planificadas, ¿la EFS trabaja con los organismos auditados para garantizar que la planificación y ejecución de las auditorías no causen, en lo posible, perturbaciones innecesarias para el organismo auditado?
- ¿Utiliza la EFS diversas modalidades formales e informales para proporcionar retroalimentación al organismo auditado de modo que la auditoría produzca pocas sorpresas?
- ¿Se le ha dado al organismo auditado una oportunidad razonable para responder a los informes de auditoría y se han considerado de manera justa tales respuestas?
- ¿Se enfoca la EFS en problemas críticos, en lugar de enumerar un catálogo de fallas menores, y procura formular recomendaciones sólidas y factibles para futuras mejoras?
- ¿El personal de la EFS está capacitado para mantener buenas relaciones con los clientes?

- ¿La EFS solicita retroalimentación de los organismos auditados sobre la calidad de su trabajo, el personal y los sistemas?
- ¿La EFS trabaja con los organismos auditados más allá del ciclo regular de auditorías para promover mejoras en su gestión financiera pública?

El trabajo con asociaciones profesionales, auditores del sector privado y auditores internos

Es importante desarrollar buenas relaciones con las asociaciones profesionales, los auditores del sector privado y la auditoría interna. Esto permite a la EFS mantenerse al tanto e influir en el desarrollo de los enfoques de auditoría, comparar sus enfoques con los de otros auditores y presentar sus valores corporativos ante la comunidad de auditoría en general.

En la medida de lo posible, los diversos componentes de la auditoría interna y externa dentro de un país deberían funcionar como una red sin fisuras: cada uno en forma independiente, pero trabajando con estándares y objetivos similares. En algunos países, la EFS es responsable de todas las auditorías externas. En otros, puede haber organismos regionales o locales totalmente independientes. Con respecto a las auditorías internas, algunas EFS son responsables de establecer estándares y monitorear la calidad; otras no mantienen un vínculo formal.

Las EFS también deberían establecer vínculos estrechos con otros organismos de inspección del sector público, para asegurar que la carga para los auditados se mantenga dentro de los límites de lo manejable siempre que sea posible. Ello no impide buscar formas de maximizar el valor de ambas perspectivas.

En los últimos años, se ha hecho mucho para fortalecer las organizaciones nacionales de contabilidad profesional y las siguientes fuentes pueden ser de utilidad:

- información sobre el sitio web MOSAIC de la Federación Internacional de Contadores, que es un portal de recursos y noticias de todo el mundo sobre el desarrollo de la profesión contable y las organizaciones profesionales de contabilidad: <https://www.ifac.org/mosaic>; e
- información sobre la iniciativa Accountability Now (Rendición de Cuentas Ya) de IFAC para promover la contabilidad financiera de alta calidad y la presentación de informes por parte de los gobiernos, de modo que mejore la transparencia y se ayude a fortalecer la gestión financiera pública y la rendición de cuentas en el sector público y privado.

Temas a considerar sobre las relaciones con asociaciones profesionales, auditores del sector privado y auditores internos

- ¿Se alienta a los miembros profesionalmente calificados de la EFS a desempeñar un papel activo en sus asociaciones profesionales?
- ¿Se organizan reuniones formales de enlace entre un miembro de alto rango de la EFS y las asociaciones profesionales relevantes de manera regular (por ejemplo, en forma anual)?
- ¿Existen acuerdos para traslados temporales de miembros del personal de la EFS y de las empresas de auditoría del sector privado?
- ¿La EFS subcontrata una parte de sus auditorías a auditores del sector privado para así poder comparar sus costos y procesos, obtener acceso a expertos que la EFS no tiene y/o evitar una acumulación de cuentas no auditadas en los casos en que la EFS tiene personal insuficiente?
- ¿La EFS se reúne regularmente con organismos de auditoría externa regionales y/o locales para garantizar la coherencia del enfoque de auditoría en todo el país y el intercambio de mejores prácticas? ¿Debería buscar facultades legales para lograrlo o es mejor hacerlo a través de acuerdos voluntarios?
- ¿Los organismos públicos de auditoría externa cuentan con protocolos para trabajar juntos, compartir información, intercambiar personal, realizar auditorías conjuntas e intercambiar recursos de capacitación?
- ¿Tiene la EFS vínculos apropiados con la auditoría interna?
- ¿Cómo se establecen las normas de auditoría interna?
- ¿Quién asegura la calidad de la auditoría interna?
- ¿Existen protocolos que normen la cooperación entre la auditoría interna y externa y sus roles respectivos?
- ¿La EFS confía lo suficiente en el trabajo de la auditoría interna? Las EFS necesitan evaluar la calidad de la auditoría interna para determinar cuánta confianza se puede depositar en su trabajo. Algunas EFS han realizado auditorías de desempeño de las fortalezas y debilidades de la auditoría interna en todo el gobierno y han utilizado los resultados para promover mejoras en las prácticas.
- ¿La EFS trabaja con los comités de auditoría de los organismos auditados? Colaborar estrechamente con los comités de auditoría puede ayudar a que una EFS comprenda mejor el quehacer del organismo auditado, adapte sus auditorías a los riesgos percibidos y las necesidades del organismo auditado, y logre un impacto más sustancial a largo plazo.
- ¿La EFS solicita retroalimentación de los organismos auditados sobre la calidad de su trabajo?

El trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los gremios empresariales

Las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los gremios empresariales, pueden ser aliados valiosos para las EFS. Los contactos regulares con tales organizaciones pueden ayudar a una EFS a captar las preocupaciones de los ciudadanos que identifican las áreas de bajo rendimiento en los servicios del gobierno y los ámbitos en que los fondos públicos corren riesgo. Cuando se completan las auditorías, pueden desempeñar un papel clave para garantizar que los mensajes y recomendaciones de una EFS se divulguen ampliamente, se comprendan y se implementen.

Temas a considerar en las relaciones con organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los gremios empresariales

- ¿Ha identificado la EFS las organizaciones clave de la sociedad civil y los gremios empresariales con los cuales debe forjar relaciones? ¿Sabe la EFS qué desea obtener de la relación y qué cree que las organizaciones de la sociedad civil podrían desear?
- ¿Tiene la EFS un programa de extensión para asegurar que las organizaciones de la sociedad civil comprendan los roles y las limitaciones de las funciones de la EFS y respeten la independencia de la EFS? A su vez, ¿entienden las organizaciones de la sociedad civil la importancia de la confidencialidad y cómo evitar el uso indebido de los informes de la EFS?
- ¿Está claro para la EFS quién ejerce el papel principal en la gestión de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil y los gremios empresariales más importantes?
- ¿Los equipos de auditoría consultan de forma rutinaria con organizaciones de la sociedad civil y asociaciones empresariales cuando intentan comprender los riesgos que enfrentan los auditados o cuando planifican y ejecutan auditorías?
- ¿Los equipos de auditoría cooperan con el equipo de comunicación para considerar la mejor manera de compartir los resultados publicados de las auditorías con organizaciones relevantes de la sociedad civil y los gremios empresariales?
- ¿Tiene la EFS un programa para informar y educar a las organizaciones de la sociedad civil sobre el rol de la EFS y la forma en que estas organizaciones pueden usar eficazmente los informes de auditoría?
- Cuando los ciudadanos plantean inquietudes a la EFS, ¿se atienden con prontitud y de manera exhaustiva estas inquietudes y se comunican los resultados al informante, incluida la decisión de que una preocupación no se investigue más?
- ¿La EFS monitorea cómo la perciben los ciudadanos, incluyendo lo que saben de su trabajo?

Oman: Acción a partir de las preocupaciones de los ciudadanos

En Omán, la Entidad de Auditoría Financiera y Administrativa del Estado (SFAAI) ha abierto una ventanilla de denuncias basada en teléfonos inteligentes para facilitar la comunicación con la comunidad. La ventanilla de reclamos ha contribuido a la detección de muchas irregularidades administrativas y financieras. Como resultado, ha contribuido a un aumento en el número de casos llevados a juicio por actividades fraudulentas y ha ayudado a incrementar la recuperación de fondos públicos. Lo más importante: a través del uso de la tecnología, la EFS ha reforzado la fe del público en el compromiso del gobierno para erradicar las prácticas corruptas o incorrectas y mejorar la transparencia.

Fuente: UNDESA 2013

El trabajo con el poder judicial y la fiscalía general, así como con los organismos de investigación

Las EFS deben desarrollar buenas relaciones de trabajo y comunicación con el poder judicial y/o la fiscalía y las dependencias de investigación, incluidas las dependencias anticorrupción. Esto es importante para que los hallazgos de la auditoría puedan ser investigados más a fondo y adoptados por las instituciones legales para iniciar procesos judiciales cuando sea pertinente. Algunas EFS tienen el mandato de imponer sanciones directamente, otras no. En cualquier caso, se deben establecer y mantener relaciones de trabajo claramente definidas con el poder judicial y/o la fiscalía y los organismos de investigación.

Temas a considerar sobre las relaciones con el poder judicial y la fiscalía general, así como con los organismos de investigación

- ¿Qué agencias tienen la responsabilidad principal de llevar adelante casos sospechosos de fraude o corrupción que puedan identificarse durante el trabajo de la EFS? ¿A quién debe alertar la EFS si alberga sospechas, y en qué momento? ¿Qué impacto pueden tener estos hechos sobre la auditoría de la EFS, incluyendo la posible interrupción de la auditoría hasta que la situación haya sido debidamente examinada por los organismos judiciales?
- ¿Qué información debe transmitir la EFS a las autoridades de la fiscalía y de qué forma?
- ¿Cuál es el rol de la EFS una vez que se traslada un caso a dichas autoridades, particularmente en términos de monitorear el progreso en dichos casos e informar los resultados al parlamento y otras instancias?
- ¿Necesita la EFS desarrollar un programa formal de sensibilización con el poder judicial y los órganos de la fiscalía para asegurar que entiendan el rol de la EFS?

Fuentes clave:

Sociedad civil, Entidades Fiscalizadoras Superiores y prácticas de relacionamiento con partes interesadas: Un Informe de Evaluación de la OCDE, septiembre de 2014 – http://www.effectiveinstitutions.org/media/Stocktake_Report_on_Supreme_Audit_Institutions_and_Citizen_Engagement_.pdf (en inglés);

Prácticas de relacionamiento con ciudadanos en las Entidades Fiscalizadoras Superiores Compendio de prácticas innovadoras, UNDESA 2013 en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/Compendium%20of%20Innovative%20Practices%20of%20Citizen%20Engagement%202013.pdf> (en inglés);

Orientación sobre el relacionamiento de las EFS con las partes interesadas – <http://www.idi.no/en/elibrary/cpd/sais-engaging-with-stakeholders-programme> (en inglés); y

Relacionamiento con las Empresas – Blog de desarrollo de capacidades de INTOSAI – 2016 <http://www.intosaicbc.org/business-the-neglected-stakeholder/>

2.5 ¿Cómo aprovechamos lo mejor de la INTOSAI y de los socios del desarrollo internacional?

Los socios dentro de la comunidad INTOSAI

Para lograr una mejora positiva y sostenible a nivel institucional, pero también a nivel organizacional y profesional, es de vital importancia que la reforma provenga de dentro de la EFS. Sin embargo, muchas EFS optan por buscar apoyo externo para un trabajo conjunto, a fin de beneficiarse de la experiencia de otros. Al mantener su lema de que la experiencia mutua beneficia a todos, la INTOSAI ha hecho mucho para alentar y apoyar la cooperación y la transferencia de conocimientos entre las EFS, a través de sus congresos, grupos de trabajo, seminarios, publicaciones, auditorías colaborativas y programas de capacitación.

Existe una gama de posibles socios de la INTOSAI para apoyar el desarrollo de capacidades de las EFS:

- INTOSAI, que proporciona a las EFS acceso a una red de instituciones de auditoría que pueden ofrecer asesoramiento y apoyo para el desarrollo de capacidades.
- Organizaciones regionales de la INTOSAI:
 - Organización Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores Anglohablantes (AFROSAI-E) y el Consejo Regional de Formación de Entidades Fiscalizadoras Superiores de las Finanzas Públicas de África Francófona Subsahariana (CREFIAF);
 - Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI);
 - Organización Asiática de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ASOSAI); incluyendo las Entidades Fiscalizadoras Superiores de ASEAN (ASEANSAI);
 - Organización Caribeña de Entidades Fiscalizadoras Superiores (CAROSAI);
 - Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI);

- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe (OLACEFS); y
- Asociación del Pacífico de Entidades Fiscalizadoras Superiores (PASAI).
- La Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) ha establecido redes de capacitación en todas las regiones del mundo con grupos regionales de instructores. Su objetivo es desarrollar y ofrecer programas de desarrollo sostenible, colaborativo y basado en necesidades de las EFS en países en desarrollo. Esto forma parte de su visión de convertirse en un líder mundial en el fortalecimiento de las capacidades de las EFS.
- Los miembros asociados de INTOSAI y las EFS de organizaciones supranacionales, incluyendo: la Corte Europea de Auditores, la Asociación de EFS de habla francesa (AISCCUF); la Corte de Auditoría de la Unión Económica y Monetaria de África (UEMOA), la Organización de EFS de Países de habla portuguesa (OISC/CPLP); el Instituto de Auditores Internos y el Banco Mundial.

Socios del desarrollo internacional

La comunidad de desarrollo internacional reconoce cada vez más la importancia de las EFS y muchas entidades están preparadas para brindar apoyo financiero a las EFS. Sin embargo, obtener y gestionar ese apoyo puede ser costoso en términos de tiempo de la alta dirección para negociar con dichos socios y cumplir con los requisitos de informes. También puede llevar mucho tiempo obtener aprobaciones y, a veces, el volumen de financiamiento, la flexibilidad y la duración son insuficientes para marcar una diferencia significativa. No obstante, sin este apoyo es indudable que la comunidad de EFS no habría avanzado tanto y tan rápido. Muchas agencias de desarrollo están buscando forjar buenas relaciones, y ciertamente existen medidas que las EFS pueden tomar para hacer un mejor uso de las ofertas de apoyo. La principal de ellas consiste en ser sinceras con estos socios; existe una cierta tendencia entre algunas EFS de aceptar todas las ofertas de asistencia sin informar a los demás, con el riesgo de generar duplicación y frustración.

Buenas prácticas en la búsqueda de apoyo para el desarrollo de capacidades

- **Ser claros acerca de sus objetivos y prioridades.** Asegurarse de que el apoyo sea impulsado por la demanda y no impulsado por la oferta. Saber qué se espera de la asistencia externa, y decir “no, gracias” cuando lo que se ofrece no es lo adecuado. Calcular cuidadosamente lo que se necesita y considerar los riesgos asociados con lo que se propone.
- **Buscar asesoramiento y/o capacitación** si se necesita ayuda para elaborar propuestas de proyectos.
- **Buscar socios de largo plazo:** se requieren muchos años y muchos ciclos de auditorías antes de que el personal pueda comprender e implementar integralmente los nuevos enfoques de auditoría. Lleva tiempo generar confianza y comprensión, por lo cual es necesario asegurarse de que lo ofrecido brinde el nivel de continuidad adecuado para que valga la pena invertir su tiempo.

- **Ayudar a asegurar que el apoyo esté coordinado.** Si las agencias de desarrollo no han establecido un mecanismo, es cuestión de crearlo ustedes mismos e invitar a los socios del desarrollo y a otras EFS que puedan tener interés en respaldarlos.
- **Cumplir con su tarea y esperar que los socios del desarrollo internacional hayan cumplido con la suya.** Saber qué están dispuestos a financiar los socios del desarrollo internacional, cuáles son flexibles y cuáles los involucrarán en la selección de los socios y del personal. Pedir a los socios del desarrollo internacional envíen a las reuniones a personas que entienden las EFS y/o la gestión financiera pública.
- **Reflexionar en términos generales sobre quién puede brindar apoyo.** Si bien los socios del desarrollo internacional pueden proporcionar fondos, ¿a qué otras entidades se podría recurrir para el respaldo en temas institucionales, profesionales y organizacionales? Es probable que otras EFS sean una buena opción, pero ¿quiénes más? ¿Tal vez empresas del sector privado local, universidades, organizaciones profesionales de contadores y abogados, organizaciones regionales, empresas consultoras internacionales, profesionales nacionales en el extranjero? Cuando se trata de proporcionar apoyo especializado, por ejemplo en gestión de recursos humanos o sistemas informáticos, otras EFS pocas veces cuentan con la suficiente capacidad adicional para ayudar. En estos temas, es posible que se deba acudir al sector privado. Si los recursos humanos necesarios están disponibles en el país, es cuestión de convencer a los donantes a gastar sus fondos en el territorio nacional, en lugar de buscar recursos e instructores en el exterior.
- **Verificar que los socios potenciales para el desarrollo de capacidades tengan las habilidades, el conocimiento y la trayectoria que se necesita.** ¿Van a brindar los insumos prometidos? Si se trata de otras EFS, podría suceder que les resulte difícil liberar a su personal en las horas punta de su ciclo de auditoría. Si se trata de consultorías del sector privado, es recomendable verificar que realmente tengan acceso al personal y los expertos que prometen. ¿Son flexibles y se comprometerán con ustedes a resolver sus problemas en lugar de replicar sus propias prácticas sin más análisis? ¿Tienen suficientes capacidades para reemplazar a algún profesional prometido si este no estuviera disponible? ¿Podrán brindar apoyo a futuro, en alguna ocasión puntual, aun cuando el proyecto ya haya finalizado?
- **Negociar los enfoques de apoyo.** Las normas de los socios del desarrollo internacional a veces pueden actuar como camisas de fuerza. En ese caso, es recomendable no dar su brazo a torcer. Si consideran que es factible trabajar con un apoyo a distancia, a través de videoconferencias y teleconferencias, ahorrando costos de viaje e impacto ambiental, hagan saber su opinión. Si necesitan un asesor externo destacado a su EFS a tiempo completo durante algunos años, señalen las ventajas, pero también consideren una reducción gradual de la asistencia a lo largo del tiempo, para asegurar la institucionalización de los cambios introducidos.

- **Si lo que necesita su institución es financiar bienes de capital, es decir, edificios, informática o vehículos, es cuestión de preguntar.** Muchos socios del desarrollo internacional no financian costos de capital, pero algunos lo hacen. Explore la posibilidad de una financiación parcial o equivalente con el gobierno y los socios del desarrollo internacional. Defiendan su posición explicando claramente cómo estos bienes de capital mejorarán la eficiencia y la eficacia de la EFS, y cómo se manejarán los problemas de mantenimiento y/o reemplazo a largo plazo.
- **Comprometer el tiempo de la alta dirección.** Si los proyectos de desarrollo de capacidades se delegan al personal subalterno y el acceso a la alta dirección es difícil, esto indica una falta de compromiso organizacional. Asegúrense de participar en la selección de asesores y expertos clave. Si eso no siempre es posible, ofrezcan comentarios honestos y esperen a que se reemplace a aquellos que no atienden sus requerimientos.
- **Asegúrense de que su propia gente esté involucrada,** especialmente aquellos que han sido formados como instructores y gerentes intermedios, quienes serán un respaldo en la implementación y el seguimiento del proceso de cambio.
- **Proporcionar espacio para socios externos en la oficina principal de la EFS y brindar apoyo de contrapartes.** Evitar establecer unidades de implementación de proyectos separados ubicados en otro lugar.
- **Ser abiertos y transparentes.** Mantener reuniones periódicas con los socios del desarrollo internacional y los que proporcionan el apoyo. Si las cosas no funcionan, hagan un balance, identifiquen por qué y realicen cambios: continuar con los esfuerzos de desarrollo de capacidades que no funcionan es una pérdida de tiempo para todos.
- **Asegúrense de que se les consulte al elaborar los términos de referencia de las evaluaciones externas,** que se les permita comentar los borradores de los informes de evaluación, y que los informes subsiguientes se compartan con ustedes.

Fuentes clave:

- **Buenas prácticas para el Apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores,** OCDE 2012, https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf (en español); y
- **Realizando la importancia de las EFS – Sugerencias para las oficinas de país del DFID** – Reino Unido NAO 2015 http://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2015/08/10617-001-Guidance-for-DFID-missions_final.pdf (en inglés).

Parte 3

Fortalecimiento de la organización

Comprender el entorno institucional y ejercer influencia sobre él es fundamental para mejorar el contexto en el que opera una EFS. Sin embargo, para lograrlo de manera eficaz, la EFS debe tener claro el impacto al que aspira y cómo obtenerlo. Esto requiere un proceso sólido de planificación estratégica, que ayude a la EFS a comprender los obstáculos y riesgos a los que se enfrentará e identifique las formas en que podrían mitigarse. También establece la forma en que deben fortalecerse los procesos y procedimientos para apoyar el trabajo del personal de auditoría de la EFS. Además, una EFS debe asegurarse de establecer acuerdos sólidos y defendibles con el gobierno, y de contar con un liderazgo eficaz, capaz de establecer el tono para la organización, de representarla a nivel externo y de implementar una administración transformacional a nivel interno. Estas características clave de una EFS en buen estado de funcionamiento deben ser respaldadas por servicios de apoyo eficaces y de alta calidad, que abarquen todas las funciones clave de una organización moderna.

En esta parte se explorará:

- 1 ¿Qué impactos estamos tratando de lograr?
- 2 ¿Cómo podemos monitorear los impactos?
- 3 ¿Cómo podemos abordar los obstáculos frecuentes para el impacto a lograr?
- 4 ¿Cómo podemos desarrollar el plan estratégico de una EFS?
- 5 ¿Cómo podemos medir el éxito de los esfuerzos de desarrollo organizacional?
- 6 ¿Cómo podemos fortalecer la gobernanza interna y la ética?
- 7 ¿Cómo podemos fortalecer el liderazgo de una EFS?
- 8 ¿Cómo podemos fortalecer los servicios de apoyo de una EFS?
 - fortalecer la función de finanzas y adquisiciones;
 - fortalecer la función de gestión de recursos humanos;
 - fortalecer la función de tecnología de la información y comunicación;
 - fortalecer la función de comunicación y gestión de las partes interesadas; y
 - fortalecer la función de gestión de las instalaciones.

3.1 ¿Qué impactos estamos tratando de lograr?

Al formular planes para lograr un mayor impacto, las EFS deben analizar el entorno de la comunidad global de EFS, para informarse sobre potenciales logros y compararlos luego con lo que sería factible en sus propios contextos sociales, políticos y económicos singulares. Las EFS tienen que poder identificar qué aportes desean realizar al desarrollo de su país.

Con demasiada frecuencia las EFS informan sobre sus actividades - por ejemplo, el número de auditorías completadas – sin prestar suficiente atención al impacto de este trabajo. Allí surge entonces la pregunta “¿y qué?”. En otras palabras, hemos hecho todo este trabajo, pero ¿qué cambios positivos hemos logrado? En la ISSAI 12, la INTOSAI ha tratado de abordar esta interrogante buscando registrar los réditos y beneficios más amplios de la auditoría gubernamental independiente, el valor que las EFS pueden aportar a la sociedad y la diferencia que pueden introducir en la vida de los ciudadanos.

Las EFS establecen una diferencia en las vidas de los ciudadanos al:

A Fortalecer la rendición de cuentas, transparencia e integridad del gobierno y las entidades públicas:

Principio 1: Proteger la independencia de las EFS.

Principio 2: Realizar auditorías para garantizar que el gobierno y las entidades públicas rindan cuentas de su administración y uso de los recursos públicos.

Principio 3: Permitir que los encargados de la gobernanza del sector público cumplan con sus responsabilidades, respondiendo a los resultados de las auditorías y a las recomendaciones de la auditoría; y llevando a cabo las acciones correctivas correspondientes.

Principio 4: Informar sobre los resultados de las auditorías, para así permitir que el público pueda pedir cuentas al gobierno y a las entidades públicas.

B Demostrar la relevancia continua para los ciudadanos, el parlamento y otros actores interesados:

Principio 5: Ser receptivo a los entornos cambiantes y riesgos emergentes.

Principio 6: Comunicarse con los actores interesados de manera eficaz.

Principio 7: Ser una fuente creíble de conocimiento y orientación independiente y objetiva que apoya los cambios beneficiosos en el sector público.

C Ser una organización modelo a través del ejemplo:

Principio 8: Garantizar apropiada transparencia y rendición de cuentas de las EFS.

Principio 9: Garantizar la buena gobernanza de las EFS.

Principio 10: Cumplir con el código de ética de las EFS.

Principio 11: Esforzarse por conseguir la excelencia y la calidad del servicio.

Principio 12: Creación de capacidades a través de la promoción del aprendizaje y de compartir conocimientos.

Fuente: ISSAI 12: El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, www.intosai.org.

<http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-liv.html>

Ejemplos de impactos de las EFS

Informes de auditoría de alta calidad que exponen prácticas corruptas

En 2012, el Contralor y Auditor General de India publicó un informe sobre la concesión de permisos de exploración y concesiones mineras para yacimientos de carbón. El informe expuso grandes irregularidades e ineficiencias en el proceso. Como resultado, el Tribunal Supremo ordenó que se anularan las asignaciones de lotes y se llevaran a cabo nuevas subastas que generaron considerables incrementos en los ingresos. Varias de las personas clave involucradas han sido encarceladas.

www.internationalbudget.org/publications/india-coal-industry-audit-case-study/.

La Comisión de Auditoría de Filipinas llevó a cabo en 2012 una auditoría de un programa a través del cual los miembros del Congreso de Filipinas recibían fondos para apoyar proyectos de infraestructura comunitarios o de pequeña escala. La auditoría, junto con el trabajo realizado por la Oficina Nacional de Investigaciones, arrojó luz sobre el uso indebido del Fondo de Asistencia para el Desarrollo Prioritario por miembros del Congreso, funcionarios del gobierno y ONG. Esto llevó al arresto de tres senadores de alto rango, la acusación de varios miembros del Congreso, funcionarios del gobierno y profesionales de ONGs, y la intervención del Tribunal Supremo que declaró el programa como inconstitucional. www.internationalbudget.org/publications/philippines-audit-case-study/.

Formas de mejorar los servicios públicos

La auditoría realizada por la Junta de Auditoría de Japón al sistema de cuidados de largo plazo del seguro formuló amplias recomendaciones para mejorar la forma en que se administraba el plan. Estas incluyeron procedimientos de revisión en los Fondos de Estabilidad Fiscal, para garantizar que las aseguradoras devuelvan el monto de subvenciones pagadas en exceso por los Fondos, y para asegurar que el público esté bien informado sobre los detalles de los servicios comunitarios.

Apoyo para mejorar el trabajo del personal financiero en los ministerios sectoriales

La Oficina Suprema de Auditoría de Iraq está intentando reducir los errores cometidos en la contabilidad financiera de los ministerios sectoriales mediante la capacitación del personal de los entes auditados, para ayudarlos a comprender mejor qué controles deberían existir y cómo deberían funcionar.

Ahorros y/o aumento de ingresos

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido se ha fijado como objetivo ahorrar al menos £10 por cada £1 que gaste. Cuantifica el impacto de sus recomendaciones, acuerda tales ahorros con el auditado y hace que los reclamos sean verificados independientemente por su auditor externo.

Sobrecargo a funcionarios que no ejercen un control adecuado de los fondos públicos

Los controles judiciales del Tribunal de Cuentas de Francia han llevado a 869 declaraciones de responsabilidad financiera por un valor de 85,7 millones de euros.

Mejoras legislativas

Una auditoría por parte de la Junta de Auditoría japonesa determinó la falta de mecanismos legales que permitieran al Servicio de Pensiones de Japón transferir activos no utilizados al Tesoro Público. El Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar adoptó medidas correctivas, incluyendo la elaboración del Proyecto de Ley para la Enmienda Parcial de la Ley sobre Organizaciones de Pensiones de Japón. El proyecto de ley se convirtió posteriormente en ley al ser aprobado por ambas cámaras del Parlamento.

3.2 ¿Cómo monitorear los impactos?

Las EFS deben producir auditorías de alta calidad, entregarlas a tiempo y dentro del presupuesto fijado, y asegurarse de que los resultados de estas auditorías sean del dominio público poco después de la finalización. Sin embargo, la mayoría de las EFS ahora también desean demostrar que sus auditorías han producido un cambio beneficioso más amplio. Para poner en evidencia sus contribuciones, las EFS deben contar con instrumentos para medir su impacto. Esto se relaciona en parte con los procesos para seleccionar auditorías iniciales que tengan el potencial de generar impactos, en parte con procedimientos rigurosos de seguimiento a las recomendaciones de auditoría, a fin de verificar hasta qué punto han sido implementadas por los auditados, y finalmente en parte con la disponibilidad de sistemas para registrar el impacto. Algunas EFS van más allá y piden a sus auditores externos que validen las aseveraciones que una EFS pueda hacer sobre el impacto logrado. La Guía del Comité de Creación de Capacidades en torno a cómo aumentar el uso y el impacto de los informes de auditoría proporciona más orientación a las EFS sobre métodos para generar expectativas de impacto en el diseño de auditorías y trabajar con partes interesadas clave a fin de reforzar los efectos de los informes de auditoría.

Para poder monitorear e informar sobre el impacto, una EFS debe asignar responsabilidades con claridad. Sin duda forma parte del rol de todo el personal tener claro el impacto que se busca lograr a través de las auditorías y reunir evidencia del grado de impacto alcanzado. No obstante, las EFS necesitan una figura o equipo central para asegurarse de que el proceso está funcionando según lo previsto, para confirmar las afirmaciones de impactos logrados y garantizar que sean legítimas y verificables, y luego recopilar la información para la presentación de informes externos.

Para algunas EFS, particularmente las que operan en situaciones frágiles, este enfoque centrado en el impacto puede parecer distante. Si una EFS no puede producir y publicar auditorías de suficiente calidad dentro de un período razonable después de finalizar el año fiscal del gobierno, si no tiene poder para hacer llegar sus informes de auditoría al dominio público, o si el poder judicial está corrupto y es poco probable que procese con diligencia presuntos casos de fraude, entonces puede parecer imposible lograr ese impacto. Sin embargo, saber lo que es posible ayuda a alimentar la fe en las reformas dentro de la EFS y puede mostrar a importantes actores interesados externos lo que se puede y se debe lograr.

Fuente clave:

- Guía del Comité de Creación de Capacidades: Incremento en el uso e impacto de los informes de auditoría: <http://www.intosaicbc.org/download/increase-use-and-impact-of-audit-reports-eng/> (disponible en inglés).

3.3 ¿Cómo podemos superar las barreras comunes al impacto?

Las barreras externas comunes para lograr el impacto incluyen:

- parlamentos o legislaturas donde la mayoría de los miembros cambian en cada elección, donde el conocimiento contable es limitado y donde la lealtad al partido o al presidente está por encima de la responsabilidad ante los ciudadanos respecto del uso prudente de los fondos públicos;
- medios noticiosos partidistas que no desean informar de manera objetiva, justa o precisa sobre los hallazgos de auditorías;
- falta de protección legal, riesgo constante de ser objeto de demandas judiciales y procesos ante los tribunales;
- clientelismo desenfrenado, politización y/o nepotismo que afectan los nombramientos en sector público;
- una fuerte protección del personal de bajo rendimiento por medio de leyes laborales, sindicatos y poderosas comisiones de servicio público;
- recursos insuficientes para cumplir con el mandato de la EFS según la ley; y
- legislación que limita los poderes de una EFS, por ejemplo, para auditar el presupuesto de defensa.

Tales barreras no son fáciles de superar, pero tampoco son exclusivas de ningún país. Tratar con ellas requiere una considerable tenacidad, nociones políticas e incluso valentía. Esta guía contiene muchas sugerencias sobre cómo se pueden mitigar tales obstáculos y riesgos.

3.4 ¿Cómo desarrollamos el plan estratégico de una EFS?

Saber qué impacto buscamos y comprender el contexto en el que queremos lograrlo proporciona información esencial para el proceso de planificación estratégica y establece la dirección para encaminar el desarrollo de la organización. Esto debe basarse en una comprensión de nuestras propias fortalezas y debilidades internas. Un Marco para la Medición del Desempeño (MMD) completo en la EFS u otra forma de evaluación integral sobre el grado de madurez de la institución puede ser útil para proporcionar un análisis detallado de cómo se viene desempeñando la EFS, especialmente en términos de sus actividades de auditoría, y de qué necesita hacer para producir mejores auditorías. Para aquellos que no deseen llevar a cabo una revisión tan completa, se puede utilizar una revisión entre pares más limitada, encuestas al personal, talleres de planificación y grupos focales para destacar áreas clave para el fortalecimiento.

Estas revisiones y evaluaciones ayudan a mostrar lo que se debe hacer y brindan orientación sobre cuáles son las prioridades; sin embargo, convertirlas en un plan que se pueda implementar puede ser un desafío. A menudo es fácil apresurarse en adoptar soluciones para abordar los problemas o necesidades que se hayan identificado, especialmente en organizaciones impulsadas por líderes fuertes, pero tales soluciones deben estar sujetas previamente a un riguroso escrutinio interno y externo.

Con frecuencia, lo que genera el proceso de planificación es una lista de deseos de actividades que probablemente excedan el presupuesto disponible para la EFS. Por lo tanto, durante el proceso de planificación es importante que una EFS considere cómo podría liberar recursos internamente para alcanzar sus ambiciones nuevas o emergentes. Para orientar dicha discusión, una EFS podría plantearse preguntas tales como:

- ¿Hay alguna de nuestras actividades actuales que podamos eliminar? ¿Producimos informes o mantenemos procesos de auditoría no necesarios? ¿Alguien lo notará, se quejará?
- ¿Podemos hacer más con menos? ¿Necesitamos hacer cada auditoría todos los años o, al hacer las cosas de manera diferente, podemos liberar recursos para otras actividades, podemos combinar auditorías a las entidades y llevar a cabo auditorías amplias de la organización o del ministerio? ¿Tenemos demasiadas capas de personal y podríamos establecer una estructura de gestión más horizontal?
- ¿Podemos reducir la demanda de nuestros servicios de alguna manera, utilizando, por ejemplo, el acceso en línea a nuestros documentos?
- ¿Hay funciones que asumimos y que otros podrían hacer mejor, por ejemplo, preparar las cuentas de los gobiernos regionales o estatales, o producir pronósticos económicos?
- ¿Podemos desarrollar mejores alianzas y confiar más, por ejemplo, en el trabajo de los auditores internos? Si estos todavía son débiles, ¿podríamos invertir en fortalecerlos para que con el tiempo podamos contar más con ellos? En nuestros puntos débiles, ¿podemos trabajar con auditores del sector privado en equipos conjuntos?

El objetivo del proceso de planificación es garantizar que una EFS identifique y priorice los problemas más críticos que se abordarán en el ciclo de planificación. Debe saber qué desea lograr y cuándo alcanzarlo, y comprender los obstáculos que puede enfrentar. Si un problema no se comprende bien, las soluciones propuestas pueden ser débiles y es poco probable que resulten eficaces. Por ejemplo, si una EFS no puede retener personal calificado debido al bajo nivel salarial, entonces una inversión sustancial en la profesionalización puede implicar que aumente la cantidad de personal que abandona la organización. En este caso, puede ser más efectivo establecer estrategias para retener al personal, incluso encontrar maneras de aumentar las recompensas financieras y/o proporcionar capacitación interna, antes de invertir en un curso profesional de mayor reconocimiento externo.

Al desarrollar el plan, muchas EFS crean un grupo de trabajo o comité de planificación de toda la organización y en todos los niveles. Este es dirigido por un miembro del personal de alto rango para garantizar la participación del nivel superior. Tal grupo de trabajo puede llevar a cabo una serie de talleres con moderadores en toda la EFS para buscar la mayor cantidad posible de aportes practicables y fortalecer así la apropiación (ownership) del plan a medida que surja. A menudo es útil también someter el plan a una revisión por parte de "amigos críticos" de otras EFS, miembros del comité de supervisión parlamentaria, académicos y otros.

A medida que la EFS comienza a tomar decisiones sobre las estrategias que desea adoptar para alcanzar sus objetivos estratégicos, tiene que evaluar los recursos necesarios. El equipo que desarrolla el plan requiere una comprensión cabal de los recursos actualmente a disposición de la EFS, incluyendo la cantidad de personal, sistemas informáticos, vehículos y otros bienes de capital. También necesita saber cuáles son los costos potenciales de las nuevas propuestas, dónde se pueden hacer ahorros de eficiencia y cuáles serían las posibles fuentes de financiamiento para cubrir cualquier déficit. Parte de esto incluirá una evaluación del estado de la economía nacional, la disposición del gobierno y/o del parlamento para considerar una solicitud de aumento del presupuesto y el potencial de los socios externos de ayudar a invertir en la EFS.

Tanzania: Modelo de madurez

Para ayudar a estructurar y priorizar actividades, AFROSAI-E ha desarrollado su modelo de 'madurez' - el Marco Institucional de Creación de Capacidades - que evalúa las EFS respecto de un conjunto de seis sectores clave y cinco niveles (**Figura 3**). Este enfoque estructurado establece los requisitos para cada nivel de desarrollo de capacidades y con el tiempo se ha visto que algunas EFS logran un progreso importante. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania fue clasificada en el Nivel 1 en 2008 y para 2012 había alcanzado el Nivel 3, con planes para alcanzar el Nivel 4 en 2018. Con ello muestra lo que se puede lograr gracias a un liderazgo fuerte y persistencia, pero destacando también cuánto tiempo puede tomar el lograr un progreso visible y sostenible.

Figura 3

Marco de Creación de Capacidades Institucionales (ICBF) de AFROSAI-E con la relación entre sus cinco (5) niveles de desarrollo y sus cinco (5) sectores institucionales

Marco de Creación de Capacidades Institucionales (ICBF)

	Perspectiva institucional (sectores)				
	Independencia y marco legal	Organización y gestión	Recursos humanos	Normas y metodología de auditoría	Comunicación y gestión de partes interesadas
Nivel 5	Nivel optimizado				
Nivel 4	Nivel manejado				
Nivel 3	Nivel establecido				
Nivel 2	Nivel en desarrollo				

Fuente: AFROSAI-E

También es importante reconocer que el plan estratégico y los planes anuales más detallados deben ser flexibles. Los planes pueden ayudar a estructurar dónde centrar los esfuerzos de una EFS, pero en un mundo que cambia rápidamente es necesario responder a los cambios. Por lo tanto, los planes deben ser revisados para permitir que la EFS aproveche las oportunidades que vayan surgiendo. Dichos planes también deben contener resultados mensurables claros con indicadores para evaluar en qué medida se están logrando los resultados esperados.

3.5 ¿Cómo medimos el éxito de los esfuerzos de fortalecimiento organizacional?

Además de tratar de informar sobre el impacto, las EFS están creando cada vez más sistemas de medición del desempeño para demostrar al mundo exterior que están utilizando los recursos de manera eficiente y, a nivel interno, que monitorean el progreso en la implementación de planes y realización de auditorías. A menudo se otorgará a una secretaría central de políticas y planificación la responsabilidad de implementar estos sistemas de información gerencial, así como la presentación de informes sobre el avance a los altos directivos. En las EFS más pequeñas, esta unidad también puede ser responsable de proporcionar otro tipo de respaldo crucial a los altos directivos, incluyendo las relaciones internacionales, el relacionamiento con los presidentes de las instituciones de auditoría regionales, el asesoramiento jurídico y el apoyo administrativo para las principales reuniones.

Tipos de indicadores utilizados para los informes externos:

- número y porcentaje de auditorías entregadas a tiempo, o dentro de x meses desde el final del año fiscal anterior;
- costo promedio de diferentes tipos de auditorías;
- porcentaje de la población meta auditada durante el período de auditoría;
- porcentaje de distintos tipos de dictámenes de auditorías realizadas;
- número y porcentaje de recomendaciones de auditorías aceptadas por los auditados; y
- número de referencias al trabajo de la EFS, tanto positivas como negativas, por parte del parlamento.

Los indicadores cuantitativos en la presentación de informes externos pueden complementarse con datos cualitativos, incluidos, por ejemplo, los resultados de las revisiones por pares, así como encuestas de satisfacción a los auditados y a parlamentarios, ejemplos de estudios de casos de gran impacto, distinciones públicas u otras formas de reconocimiento. Los informes generados para la gestión interna serán de mayor alcance y e incluirán áreas relacionadas con la auditoría, tales como cuán a tiempo y dentro del presupuesto se realizan las auditorías; temas de recursos humanos, como incidencia de enfermedades, índices de satisfacción, equilibrio de género por niveles y rotación de personal; y finalmente cuestiones presupuestarias, como la relación gasto-presupuesto, la recaudación de ingresos y/o los flujos de efectivo.

Lo ideal es que estos sistemas de información de gestión - que respaldan los informes internos y externos - estén automatizados. Por lo tanto, es importante involucrar a especialistas en informática, de modo que se desarrollen los sistemas necesarios para recopilar los datos relevantes y hacer uso de la experiencia en gestión de proyectos para garantizar que los sistemas se actualicen y utilicen regularmente.

Es posible que se necesiten medidas más precisas y evaluaciones específicas para examinar el impacto de determinadas iniciativas o programas financiados por donantes. Al emprender tales actividades, se necesita una pizca de realismo. Es poco probable que las iniciativas de poca envergadura y corto plazo produzcan efectos dramáticos, por lo que es necesario reducir el nivel de los objetivos y requerimientos.

Fuente clave

- **Manual para la Gestión de Recursos de IDI** – <http://www.idi.no/en/> (disponible en inglés)

3.6 ¿Cómo fortalecemos la gobernanza interna y la ética?

La gobernanza interna incluye los sistemas, las acciones y las actitudes que forma parte de la gestión y el control de una EFS, y que garantizan el cumplimiento eficiente y eficaz de su mandato, con la debida consideración de la buena conducción de los asuntos públicos. Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, ISSAI 12, sobre Valores y Beneficios de las EFS establecen que una EFS debe demostrar al parlamento, a los auditados y al público que pone en práctica lo que predica. Esto implica no solo una buena gobernanza interna, sino también garantizar que los valores éticos impregnen todas las operaciones de la organización de arriba a abajo. Las EFS deben hacer lo correcto, y también se debe ver que hacen lo correcto.

Los valores éticos deben ser fomentados por personas de alto rango en la organización. Si los líderes de la EFS no practican estos valores de manera comprobable, es difícil que el personal tome en serio los comportamientos y los valores éticos. En ISSAI 20 y la guía complementaria de buenas prácticas ISSAI 21, INTOSAI establece los principios de transparencia y rendición de cuentas que las EFS deben fomentar y aplicar para demostrar las mejores prácticas en una buena gobernanza interna (véase www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm). Las EFS deben demostrar que se les puede confiar la administración de sus propios recursos de manera eficiente y eficaz, y que están en condiciones de mostrar a un público escéptico, a los medios y al parlamento que lo están haciendo. Es importante recordar, también, que la buena gobernanza no es un fin en sí mismo, sino que proporciona la base para el uso eficaz de los poderes de las EFS.

Rumanía: Comité de ética

El Tribunal de Cuentas de Rumanía ha establecido una estructura permanente de comités bajo la autoridad de su plenario para crear conciencia sobre los valores y principios éticos estipulados en el Código de Ética de la INTOSAI y en el Código de Ética y Conducta Profesional de la EFS rumana, así como monitorear e informar regularmente sobre la manera en que el personal de auditoría cumple con estos códigos. El Comité también cuenta con una estructura interna para resolver amistosamente cualquier desavenencia que pueda surgir.

La necesidad de demostrar que una EFS administra sus recursos con el debido cuidado se ha vuelto más intensa luego de las medidas tomadas en respuesta a la crisis financiera que comenzó en 2008. Si se recortan los presupuestos del sector público y se pierden empleos, las EFS tienen el deber de examinar constantemente sus propias acciones para asegurarse de eliminar el dispendio y la ineficiencia, y justificar así el uso de fondos públicos.

La importancia de demostrar el liderazgo del sector público en la buena gobernanza interna implica un desafío particular cuando una EFS opera en un país donde la corrupción está generalizada y donde los salarios del personal de auditoría son bajos. En estos contextos, una EFS debe reconocer sus propias vulnerabilidades, documentar claramente los riesgos y establecer estrategias para manejar estos riesgos. La subcontratación de auditorías, por ejemplo, puede ser riesgosa en tales situaciones, ya que las empresas postulantes a este trabajo pueden intentar sobornar al personal de adquisiciones de la EFS. Por otro lado, si el personal de auditoría de la EFS trabaja durante un largo período en las instalaciones de una entidad auditada, podría desarrollarse una relación cercana que posiblemente dé lugar a que se supriman hallazgos de auditoría. Una auditoría interna sólida a menudo puede ayudar a garantizar que los procesos de adquisición sean rigurosos y honestos, mientras que la rotación regular del personal de auditoría, complementada por un exigente control de calidad, puede ayudar a garantizar la objetividad del personal de auditoría.

Es importante centrarse también en la cultura organizacional y en el fomento de la integridad y el carácter ético del sector público, respaldando estas medidas con una política de tolerancia cero y procedimientos claros para tratar los casos internos de sospecha de corrupción. IntoSAINT proporciona una herramienta útil para evaluar la vulnerabilidad de una EFS a las violaciones a su integridad.

Países Bajos: IntoSAINT

El Tribunal de Auditorías de los Países Bajos ha desarrollado IntoSAINT, un instrumento de autoevaluación que las EFS pueden utilizar para analizar sus riesgos de integridad y evaluar el nivel de madurez de sus sistemas de gestión de la integridad. Fue aprobado en el congreso INCOSAI XXII como un instrumento oficial de la INTOSAI y puede ser una herramienta útil para usarse junto con la implementación de ISSAI 30, el Código de Ética. A partir de 2017, la EFS de México ha asumido el liderazgo del trabajo relacionado con el instrumento IntoSAINT en el Comité de Creación de Capacidades, reemplazando a los Países Bajos en esta función (<http://www.intosaicbc.org/intosaint>, o [contactar con IntoSAINT@asf.gob.mx](mailto:contactar.con.IntoSAINT@asf.gob.mx)).

Es importante que las EFS identifiquen los riesgos que confrontan sus organizaciones y se aseguren de instituir estrategias para mitigar y manejar dichos riesgos. Los riesgos clave que enfrentan las EFS incluyen:

- **riesgos de reputación** vinculados a auditorías de baja calidad, fallas internas de buena gobernanza, pérdidas de datos clave o una gestión financiera deficiente;
- **riesgos de fraude o corrupción** relacionados con la gestión de contratos o nombramientos nepotistas;
- **riesgos de recursos** relacionados con la incapacidad de obtener o retener personal y otros recursos necesarios para llevar a cabo las auditorías requeridas, y mantenerse al día con la evolución de la situación de los auditados; y
- **riesgos políticos** debido a vínculos demasiado estrechos con figuras o partidos políticos, y fallas de los parlamentos al no tomar en cuenta debidamente las auditorías de la EFS o no otorgarle la independencia necesaria para llevar a cabo las auditorías.

Formas de fortalecer la gobernanza y la gestión de riesgos de las EFS:

- Evaluar los riesgos que pueden afectar la capacidad de una EFS para cumplir su mandato: designar a los funcionarios de alto rango responsables por la gestión de riesgos específicos y revisar periódicamente el perfil de riesgo en los niveles superiores.
- Asegurar que la EFS sea auditada externamente cada año: el proceso de nombramiento debe ser transparente, el alcance de la auditoría debe ser a discreción del auditor y las líneas de reporte deben ser claras. Pedir a los auditores que realicen auditorías de relación calidad-precio o auditorías de rendimiento en las áreas de riesgo de las actividades de las EFS.
- Desarrollar una sólida capacidad de auditoría interna: contar con personal de nivel apropiado, informar al jefe de la EFS y/o a un comité de auditoría, y enfocarse en áreas de riesgo tales como viajes y viáticos, así como auditorías contratadas.
- Rotar regularmente al personal de auditoría, lo cual es más difícil para las EFS con pequeñas oficinas regionales, pero puede lograrse mediante la rotación de los funcionarios de alto rango.
- Ubicar al personal de la ciudad capital en sus propias oficinas y no en las oficinas de los auditados: así se fortalece la productividad, se dificulta la captura por parte del cliente y se fomenta el profesionalismo.
- Producir informes anuales: no limitarse a una lista de auditorías realizadas, sino incluir una breve declaración de lo que la EFS logró con su presupuesto.
- Desarrollar códigos de ética claros y políticas para lidiar con conflictos de intereses que incluyan declaraciones de intereses, y verificar regularmente su cumplimiento: el Código de Ética de la INTOSAI (ISSAI 30) proporciona a las EFS un conjunto de valores y principios que sirven de base para el comportamiento, y consejos para incorporarlos en el trabajo práctico de las EFS.

- Introducir una política para informantes y un marco de acción, de modo que los miembros del personal y personas ajenas puedan plantear inquietudes y comprobar que se toman medidas al respecto.
- Establecer un firme compromiso con la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas. En la medida de lo posible, es recomendable publicar estos principios en el sitio web de la EFS en un lenguaje sencillo, para que esté al alcance de los ciudadanos.
- Poner las actas de las reuniones de la alta dirección a disposición del personal (no en una versión textual), resaltando las decisiones tomadas y las acciones resultantes.

Fuentes clave:

- **Código de Ética de INTOSAI (ISSAI 30):** <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-30-code-of-ethics.html> (versión en español); y
- **Gobernanza y Entidades Fiscalizadoras Superiores; reflexiones de la Oficina Nacional de Auditoría** – una descripción de la forma en que una EFS busca aplicar principios de buena gobernanza (<http://www.intosaicbc.org/download/governance-and-supreme-audit-institutions-a-reflection-by-nao>) (disponible en inglés).

3.7 ¿Cómo fortalecemos el liderazgo de una EFS?

El equipo directivo es clave para fortalecer una EFS. Sus miembros deben conocer claramente sus roles, centrándose en dirigir la organización en lugar de involucrarse en los detalles, y no pasar por alto sus propias necesidades de desarrollo. Ejercen un rol decisivo al actuar como la cara externa de la organización, y tienen a su cargo las relaciones con el parlamento, los jefes de las agencias gubernamentales, la sociedad civil, las empresas y los medios. Asimismo, les corresponde identificar las innovaciones que la EFS pueda aplicar.

Las funciones clave de los altos directivos comprenden:

- Fijar el tono de la organización, lo que incluye mantener los estándares personales más altos del sector público, no desperdiciar recursos, actuar con transparencia y estar disponibles para el personal, a la vez que se resiste a la presión política.
- Establecer el direccionamiento clave de una EFS, definiendo una visión clara para el futuro, los valores a promover y las metas que la EFS debería alcanzar.
- Desarrollar el plan estratégico y el plan de acción anual, posiblemente encargar la elaboración de un Marco para la Medición del Desempeño de la EFS, acordar prioridades y establecer metas de desempeño.
- Monitorear el progreso del plan estratégico y del plan de acción, asegurando que las auditorías se entreguen a tiempo, de acuerdo al presupuesto y con la calidad correspondiente. Las auditorías extemporáneas son de poca utilidad.
- Gestionar las relaciones con los actores externos clave, es decir, con el parlamento y también con el ejecutivo, con los altos directivos de los departamentos gubernamentales y con los pares internacionales.
- Desarrollar presupuestos y monitorear regularmente el progreso con el presupuesto aprobado.
- Aprobar el modelo de personal y la estructura organizacional de la EFS, garantizar que los paquetes de remuneración del personal sean apropiados y aprobar la promoción del personal de dirección (siempre y cuando estas facultades se hayan delegado a la EFS).
- Velar por el desarrollo de una próxima generación de líderes, para que la sucesión pueda funcionar sin problemas.
- Aprobar políticas y procedimientos clave, incluyendo el aseguramiento de la calidad de la auditoría, la gestión de recursos humanos y los sistemas de evaluación del personal, la sostenibilidad, los códigos de ética y los conflictos de intereses, y garantizar que dichas políticas se revisen periódicamente y se actualicen cuando corresponda.
- Analizar los resultados de los informes de auditoría interna y externa, y sugerir áreas en que las auditorías pueden ser útiles para la alta dirección.
- Aprobar adquisiciones de alto valor, especialmente aquellas relacionadas con proyectos de importantes bienes de capital, sistemas informáticos y compras significativas de vehículos.
- Mantener una presencia en toda la organización por medio de comunicaciones abiertas y regulares con el personal.

Estas tareas son exigentes y es importante considerar que, si bien se invierte un esfuerzo considerable para ayudar a desarrollar las habilidades del personal de las EFS, se ha prestado menos atención a la provisión de apoyo a la alta dirección.

Cómo promover el desarrollo de líderes de EFS:

- Acompañamiento/ tutoría: hermanamiento con una figura principal en otra EFS, un director retirado de una institución auditora, un alto directivo del sector público de una organización no auditada por la EFS o un directivo del sector privado. Esto permitirá contar con un interlocutor para debatir sobre los distintos desafíos.
- Cursos de capacitación gerencial especializados: oportunidades de aprendizaje formalmente estructuradas para desarrollar habilidades y conocimientos en temas tales como gestión presupuestaria, trabajo con socios externos, formación de equipos y gestión de personal, desarrollo de liderazgo y aprendizaje estratégico sobre iniciativas regionales o mundiales.
- Participación en las reuniones de los presidentes de EFS para aprender de sus pares.
- Organización de programas dirigidos a líderes futuros o jóvenes para detectar candidatos con el potencial requerido para el rol de liderazgo y garantizar que se les proporcionen oportunidades de desarrollo apropiadas al inicio de sus carreras: EUROSAI organiza un evento titulado Conferencia EUROSAI Joven para alentar a nuevos líderes y brindarles una red internacional en su carrera, y la IDI ha organizado un programa SAI Young Leaders (SYL).
- Comisiones de servicio en el exterior para proporcionar a los líderes actuales y potenciales una mayor exposición en temas de administración: la Oficina de Responsabilidad Gubernamental en los Estados Unidos y la Oficina del Auditor General en Canadá ofrecen oportunidades laborales de largo plazo para muchos futuros líderes de EFS.
- Retroalimentación sobre su estilo de liderazgo a través de sistemas tipo “comentarios de 360 grados” y encuestas al personal.

Fuente clave:

- <http://www.intosaicbc.org/sai-materials>

3.8 ¿Cómo fortalecemos los servicios de apoyo de una EFS?

Para respaldar el trabajo de los auditores profesionales, una EFS debe contar con una gama de servicios de apoyo organizativos o corporativos de alta calidad. Esta sección examinará las áreas funcionales clave que cubren finanzas y adquisiciones, recursos humanos, tecnología de información y comunicación, relaciones con partes interesadas y gestión de instalaciones.

La configuración de estas funciones clave en cada caso dependerá del tamaño y la independencia de la EFS respectiva. Algunas EFS agrupan estas funciones bajo una sola figura, por ejemplo, un Director de Operaciones o un Secretario General, mientras que otras lo hacen bajo diferentes miembros del equipo de alta dirección. Sin embargo, cualquiera que sea la agrupación utilizada, no se debe pasar por alto el fortalecimiento de estas áreas funcionales. Al igual que con las actividades destinadas a fortalecer el componente de auditoría profesional de una EFS, el desarrollo de estas áreas en las actividades de una EFS requiere un análisis sistemático para identificar fortalezas, debilidades y formas de avanzar. Los pasos clave incluyen:

- una revisión funcional destinada a identificar si hay brechas y/o superposiciones en los servicios corporativos de la EFS, si las estructuras de estos servicios son claras y las líneas jerárquicas son adecuadas, si los recursos asignados a estas funciones se condicen con las buenas prácticas, si el personal cuenta con las habilidades y la experiencia necesarias, y qué opinan los usuarios sobre las fortalezas y debilidades de estos servicios;
- un plan para su fortalecimiento: si bien las prioridades se pueden identificar en el plan estratégico de la EFS, puede ser necesario establecer un plan más detallado para funciones individuales, con costos, hitos por alcanzar y medición del éxito; y
- un proceso para la elaboración y presentación de informes, con miras a garantizar que se implementen las mejoras acordadas y se identifiquen los problemas rápidamente en caso de fallas.

La cantidad de personal dedicado a estas funciones y el ámbito de su trabajo dependerán del tamaño de la EFS y del alcance de su independencia. Una EFS que tiene poco control sobre su propia dotación de personal necesitará una función de gestión de recursos humanos más pequeña que una encargada de todos los aspectos de la contratación, despliegue, desarrollo profesional y remuneración del personal.

La estructura de los servicios de apoyo corporativo debe ser lo más horizontal posible, con intervalos de control administrativo lo suficientemente cortos como para que las decisiones se puedan tomar en un tiempo razonable y las posiciones individuales no actúen como cuellos de botella que provoquen la frustración del personal en los niveles inferiores. La cifra de 6-8 personas subordinadas a un gerente generalmente se considera factible. Es probable que los servicios corporativos cuenten con especialistas y las facultades y libertades para actuar deberían adecuarse a sus funciones.

Al fortalecer cada una de las áreas de apoyo individuales, las EFS pueden buscar asesoramiento de otras EFS y/o de consultoras del sector privado, tanto para revisar los servicios actuales como para ayudar a mejorar los enfoques existentes, producir o actualizar materiales de orientación y/o manuales, y diseñar e implementar sistemas electrónicos de registro. También es importante que los diferentes servicios de apoyo no actúen en sus propios compartimentos estancos individuales sino que, más bien, trabajen colectivamente para garantizar que los gerentes principales y los equipos de auditoría reciban un apoyo bien coordinado e integral.

Fortalecimiento de la función de finanzas y adquisiciones

¿Por qué es importante tener una función de finanzas y adquisiciones fuerte?

Las EFS necesitan sistemas ejemplares para administrar sus propias finanzas, adquirir bienes y servicios y realizar pagos. Como organismos de vigilancia financiera de las naciones, las EFS deben estar por encima de cualquier reproche y ser capaces de demostrar a los parlamentos y ciudadanos que se puede confiar en que practican lo que predicán. De hecho, las EFS se encuentran en posiciones únicas para demostrar a otras instancias del sector público que pueden lograr sus objetivos sin dejar de controlar los costos y mejorar la eficacia. Una función financiera sólida, compuesta por contadores calificados y con experiencia, capaces de proporcionar a los altos directivos información confiable sobre la salud financiera de una EFS, es una herramienta clave para administrar una organización eficaz.

¿Cuáles son los roles clave de la función de finanzas y adquisiciones?

El equipo de finanzas generalmente será responsable de trabajar en toda la organización para redactar el presupuesto anual y someterlo a la aprobación de los altos directivos y los organismos externos pertinentes, ya sean parlamentos, ministerios de finanzas u otros. Una vez aprobado el presupuesto, los departamentos individuales serán responsables del control detallado de sus gastos en relación con el mismo. Sin embargo, el área de finanzas y adquisiciones necesitará mantener una visión general, asegurar que todos los ingresos sean recaudados y producir informes regulares de avances para la alta dirección. Con el fin de supervisar las finanzas de una EFS, muchas organizaciones establecen un comité de finanzas de alto nivel para monitorear los presupuestos y considerar los problemas financieros a largo plazo.

Las tareas clave de un equipo de finanzas y adquisiciones incluyen:

- Elaborar presupuestos precisos y oportunos para su aprobación por la alta dirección y, si corresponde, por el parlamento.
- Desarrollar políticas y manuales financieros y asegurarse de que se utilicen de forma adecuada, se revisen y actualicen regularmente y cumplan con las reglas y regulaciones nacionales e internacionales.
- Resguardar los fondos, lo cual incluye proponer sistemas de delegación, mantener el manejo de efectivo al mínimo, conciliar las cuentas periódicamente y pagar al personal y a los proveedores con precisión y prontitud.
- Establecer acuerdos claros para registrar el costo de las auditorías (especialmente el tiempo del personal), analizar y aprobar las solicitudes de los colaboradores sobre sus pagos por viajes y viáticos cuando han sido comisionados para realizar auditorías locales.
- Proporcionar a los directivos informes de gestión comercial oportunos y precisos con periodicidad mensual y anual, para permitir el monitoreo cercano de las finanzas y el desempeño de la EFS.
- Garantizar que todos los activos se registren, mantengan, reparen, aseguren, verifiquen anualmente y eliminen adecuadamente según sea necesario.
- Preparar informes financieros y evaluaciones de casos de negocios respecto de propuestas de gastos para la consideración y aprobación por parte del jefe de la EFS o de las estructuras de alto nivel apropiadas y establecidas por esta, como un comité de finanzas de la EFS.
- Preparar las cuentas anuales con prontitud y, cuando corresponda, ponerlas a disposición para una auditoría independiente.
- Proporcionar al jefe de la EFS – o a la persona designada como responsable financiero de la EFS – el asesoramiento oportuno sobre cuestiones técnicas y cualquier asunto de interés financiero, incluidos los presuntos fraudes.
- Procurar todos los bienes y servicios de acuerdo con los mejores procesos internacionales para adquisiciones abiertas y transparentes, prestando atención a la contratación eficaz de auditorías externas y a los principales rubros de gastos como TIC y vehículos.
- Proporcionar al personal asesoramiento y apoyo puntuales y precisos sobre todos los aspectos de la contratación, desde la especificación de la oferta hasta la contratación de servicios y bienes.
- Coordinar las adquisiciones en toda la EFS para obtener la mejor relación calidad-precio, aprovechando los descuentos en compras al por mayor.
- Garantizar que el asesoramiento legal experto esté disponible cuando sea necesario.
- Monitorear la satisfacción respecto de los proveedores y asegurar que se tomen medidas cuando los proveedores no sean satisfactorios.

Desafíos clave de los equipos de finanzas y adquisiciones

Sistemas robustos para controlar costos: Administrar una EFS de manera eficaz requiere saber cuánto cuesta realizar cada auditoría en todos sus componentes y cómo se compara con lo presupuestado. Con este fin, las EFS deben contar con sistemas confiables para monitorear la cantidad de tiempo que el personal dedica a diferentes auditorías y convertir este número en horas de costos. Algunas EFS están utilizando sistemas informáticos, incluyendo paquetes de software de gestión de auditoría, para facilitar los cálculos presupuestarios y el monitoreo en el nivel de las auditorías individuales. De hecho, existe la posibilidad de que otras EFS inviertan en configuraciones similares.

Gestión de las finanzas de la EFS en períodos de austeridad: Cuando enfrentan una situación presupuestaria cada vez más restrictiva, las EFS deben poder justificar plenamente cómo se utilizan los fondos existentes, para lo cual es crucial contar con datos confiables sobre los costos. Las EFS también deben estar abiertas a considerar nuevas formas de mejorar la eficiencia. A menudo, la forma en que pueda alcanzarse una mayor eficiencia dependerá del contexto específico, pero algunas de las estrategias utilizadas por las EFS han incluido:

- eliminar niveles de gestión;
- reducir el tiempo dedicado a auditorías individuales a través de una mejor planificación y muestreo;
- suprimir actividades que no son esenciales para la función de auditoría, como producir pronósticos económicos o encargarse de las cuentas de los gobiernos regionales; y
- arrendar una parte de la sede de la EFS para aumentar los ingresos gracias al alquiler.

Los datos sobre costos son particularmente importantes para las EFS que enfrentan recortes presupuestarios arbitrarios durante el año, pues permiten a una EFS informar al ministerio de finanzas y al parlamento que ya no será posible realizar ciertas auditorías como resultado de los recortes presupuestarios propuestos.

Manejo de los riesgos de fraude interno: Todas las organizaciones están en riesgo debido a los actos de personal corrupto o artero, y las EFS no son una excepción. Sin embargo, los riesgos de reputación son mayores y los controles deben ser más fuertes. La sección sobre buena gobernanza interna delineó algunas de las estrategias que las EFS necesitan aplicar para reducir este riesgo. Pero también es vital que – una vez descubierto un fraude – la EFS lo aborde de manera rápida y transparente.

Fortalecimiento de la función de gestión de recursos humanos

¿Por qué se necesita una función sólida de gestión de recursos humanos?

La Declaración de Lima de la INTOSAI (ISSAI 1) reconoce que una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) eficaz depende de su capacidad para reclutar, retener y desplegar eficazmente personal altamente calificado, trabajador y motivado. Tradicionalmente, una EFS puede haber empleado funcionarios especializados en gestión de personal o haber recurrido a una agencia de personal del gobierno en general para llevar a cabo las funciones de reclutamiento de personal, organización de nóminas y/u organización de medidas de capacitación. Sin embargo, al aumentar su nivel de independencia y profesionalización, muchas EFS están estableciendo equipos de gestión de recursos humanos, tanto para administrar la función del personal como para desempeñar un papel más estratégico, ayudando a los directivos de las EFS a identificar y satisfacer sus necesidades de personal a largo plazo. Tal función involucra no solo administrar las funciones tradicionales del personal sino también comprometerse con la planificación de la fuerza de trabajo y, por ejemplo, ayudar proactivamente a la EFS a cambiar el perfil de calificaciones y/o la combinación de habilidades para satisfacer las cambiantes necesidades comerciales. También implica garantizar que todo el personal tenga acceso a un programa continuo de desarrollo profesional, el cual debe incluir habilidades y conocimientos técnicos y de gestión. Asimismo, los colaboradores deben poder acceder a una combinación de programas que respalden su bienestar.

¿Cuáles son los roles clave de la función de gestión de recursos humanos?

El Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI ha producido una guía para las EFS que ayuda a identificar las actividades clave de una función moderna de gestión de recursos humanos, reconociendo que implementar esto puede tomar varios años. La clave para la introducción exitosa de tal función es reclutar un sólido equipo de gestión de recursos humanos con un amplio conjunto de competencias, que incluyan habilidades y conocimiento de la gestión del cambio, aprendizaje y desarrollo de recursos humanos, al igual que la gestión de partes interesadas y el ejercicio de influencia sobre ellas. La guía también reconoce que algunas de las funciones de gestión de recursos humanos pueden no ser aplicables para las EFS que no son completamente independientes, o que son demasiado pequeñas como para emplear a personal de tiempo completo en esta área, o se ven obligadas a subcontratar estos servicios. Sin embargo, incluso para estas EFS se puede hacer mucho a nivel interno para aprovechar mejor los recursos de personal existentes y para garantizar que los colaboradores se beneficien con un mejor apoyo y una buena gestión. También es importante que la función de gestión de recursos humanos cuente con los recursos adecuados y se identifique un presupuesto claro para ofrecer un programa de aprendizaje y desarrollo, a fin de que las habilidades del personal mejoren continuamente.

Las tareas clave de un equipo de gestión de recursos humanos incluyen

- Dirigir el desarrollo de una estrategia general de gestión de recursos humanos y de un plan de acción alineado con el plan estratégico.
- Coordinar y apoyar la elaboración del marco de competencias.
- Ofrecer asesoramiento al personal y a los directivos sobre la gestión del desempeño en cuestión de recursos humanos.
- Mantener registros de recursos humanos, incluyendo los expedientes individuales y la nómina de los empleados actuales y anteriores.
- Dirigir el desarrollo de la estructura de pago y calificaciones de acuerdo con las reglamentaciones del servicio civil y las leyes laborales.
- Apoyar a la administración y al personal en las tratativas de negociación colectiva y promover eficazmente las comunicaciones y relaciones entre la dirección y el personal sindicalizado.
- Administrar el sistema para la contratación, promoción y desvinculación del personal, lo que incluye garantizar que las descripciones de los puestos estén actualizadas y se basen en el marco de competencias.
- Organizar la formulación de objetivos anuales y el sistema de evaluación del personal, y utilizar los resultados para facilitar el desarrollo profesional del personal y el monitoreo del desempeño.
- Administrar, en nombre de la alta dirección, el sistema para tratar con el personal de bajo rendimiento, incluido el uso adecuado de los procedimientos disciplinarios.
- Desarrollar y supervisar el cumplimiento del personal con el código de conducta de la EFS, las declaraciones de interés y los estándares éticos.
- Desarrollar manuales, políticas y procedimientos de recursos humanos, incluyendo políticas de diversidad e igualdad de oportunidades.
- Garantizar el cumplimiento de la organización con los estatutos y reglamentos nacionales aplicables relacionados con los recursos humanos, así como con las políticas y procedimientos internos propios de la EFS.
- Desarrollar, junto con la alta dirección, la estrategia de aprendizaje y desarrollo de recursos humanos de la EFS y los planes anuales basados en el plan estratégico de la EFS, las necesidades identificadas por el personal en sus evaluaciones, las auditorías planificadas y las evaluaciones de necesidades de capacitación. La estrategia y el plan deberían abarcar actividades tales como la inducción y capacitación de nivel inicial, el desarrollo profesional continuo, temas de gestión y desarrollo de liderazgo, progresión de la carrera y el bienestar del personal.
- Asegurar que los planes de aprendizaje y desarrollo se desplieguen a través de una amplia gama de actividades, incluyendo la capacitación presencial, el aprendizaje por medios electrónicos (e-learning), las comisiones de servicio externas e internas, el aprendizaje en el puesto de trabajo, la asistencia a conferencias, la participación en comunidades de práctica y estudios privados.

Desafíos clave de la gestión de recursos humanos en las EFS

Determinar el número y combinación de personal correctos: Una EFS tiene que volver a examinar su perfil de personal periódicamente, para verificar que la combinación de personal sea la adecuada y para justificar su uso de los presupuestos. En muchos casos, pero no en todos, tal revisión resaltaré que una EFS tiene muy poco personal para realizar el trabajo que se espera de ella, en cuyo caso se puede justificar una combinación de estrategias que incluyen:

- desarrollar un programa continuo, lo que significa que algunos auditados solo son auditados aproximadamente cada 3 años, y los auditados más riesgosos son examinados con mayor frecuencia; y
- producir un presupuesto correctamente justificado y debidamente presentado que demuestre por qué se buscan recursos adicionales.

Planificación de recursos en las EFS

La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido ha desarrollado una herramienta de hoja de cálculo para identificar el número de auditores y personal de servicios corporativos que se requiere para llevar a cabo auditorías financieras, de regularidad y de desempeño que cumplan con las ISSAI. Los usuarios deben ingresar el número de auditorías que desean realizar, con las dimensiones y el grado de complejidad, y la hoja de cálculo produce una estimación inicial de la cantidad de personal necesario. Estas cifras se basan en el trabajo de una oficina de auditoría típica, por lo que otros modelos de EFS pueden necesitar diferentes configuraciones de personal. Sin embargo, aun así la herramienta puede proporcionar una cifra indicativa para debatirla dentro de la EFS. (<http://www.intosaicbc.org/download/resource-planning-model-for-sais-excel>).

Retener al personal calificado: A muchas EFS les preocupa no poder reclutar o retener personal, especialmente colaboradores con calificación profesional, generalmente porque los salarios que pagan son muy bajos. Si bien una cierta rotación anual es saludable, la EFS debe reaccionar si esta se vuelve excesiva. Ello implica analizar el problema - quién se está yendo y por qué - y comprender el mercado en general, para averiguar el nivel salarial actual de contadores o abogados en otras partes del gobierno y del sector privado. Solicitar a una empresa especializada que lleve a cabo un ejercicio comparativo de salarios y calificación puede ser útil, aunque una EFS debe tener en cuenta los beneficios no salariales que ofrece el sector público: empleo seguro, pensiones y la recompensa intrínseca del trabajo en sí. Las personas permanecen en puestos de trabajo no solo por el salario, por lo que una EFS puede hacer mucho para que su personal se sienta valorado mediante recompensas no financieras, como elogios, oportunidades de capacitación y variedad de funciones, y promover el bienestar de todo el personal. Véase el blog en el sitio web del CBC: <http://www.intosaicbc.org/retaining-staff/>.

En otras situaciones, los países utilizan un sistema de rotación de personal del sector público más general, que incluirá una rotación regular del personal de la EFS. Si bien puede ser valioso que el personal de las EFS obtenga experiencia trabajando en otras áreas del sector público durante períodos cortos, esta forma de rotación del personal dificulta que una EFS desarrolle la experiencia y el conocimiento necesarios para llevar a cabo auditorías de alta calidad. Hacer frente a esto requiere convencer a las poderosas comisiones de servicio público, y posiblemente a los sindicatos, de las ventajas de retener al personal en la EFS. A menudo, este tema está relacionado con cuestiones más amplias, como la defensa de la independencia de una EFS.

Lidiar con el mal desempeño: El personal de bajo rendimiento puede socavar la reputación de una EFS, desmoralizar a sus colegas y desperdiciar fondos públicos. A menudo, las EFS no abordan adecuadamente el bajo rendimiento del personal, sintiéndose limitadas por las leyes laborales nacionales del sector público y/o por sindicatos fuertes. En estas situaciones, tienden a rotar a dicho personal hacia áreas de trabajo menos importantes en lugar de tomar medidas disciplinarias. No obstante, una EFS debe tener sistemas establecidos para analizar la causa de cualquier deficiencia en el desempeño y proporcionar a estos colaboradores la orientación y asistencia que necesitan para mejorar sus resultados de trabajo. Si este enfoque no proporciona un resultado beneficioso para el empleado y la organización, es necesario recurrir a un sistema equitativo de disciplina para desvincular al funcionario de la EFS, a menos que se le pueda asignar un puesto alternativo apropiado dentro de la misma. Una función sólida de gestión de recursos humanos es crucial para capacitar a los directivos en la administración eficaz del personal, para que exista y se utilice un sistema eficiente de evaluación del personal, y para garantizar que las acciones para abordar las deficiencias sean equitativas, apropiadas, cumplan con la legislación y conduzcan a un resultado óptimo para la EFS y el individuo.

Aprendizaje y desarrollo profesional versus capacitación: Cada vez más, las EFS amplían el papel de sus unidades de capacitación para que adopten un enfoque más integral, de modo que se identifique y satisfaga las necesidades de aprendizaje y desarrollo de todo su personal. Administrar y brindar cursos de capacitación de alta calidad sigue siendo importante, pero las EFS deben buscar maneras diversas de formar al personal, incluyendo el entrenamiento en el puesto, el acompañamiento de un colega experimentado, las colocaciones o pasantías externas y la tutoría.

Mongolia: Estrategia de aprendizaje y desarrollo

El objetivo de la estrategia de Aprendizaje y Desarrollo es garantizar que la Oficina Nacional de Auditoría de Mongolia (MNAO) cuente con las habilidades y los conocimientos necesarios para implementar su plan estratégico y cumplir sus responsabilidades de mejorar los estándares de auditoría en los sectores público y privado en Mongolia.

La estrategia identifica las principales prioridades de aprendizaje y desarrollo, y establece metas y objetivos claros. También define cómo se debe implementar y monitorear la estrategia, y quién tiene la responsabilidad de ejecutarla.

Los principios que sustentan la estrategia de la MNAO son:

- 1** Las metas de aprendizaje y desarrollo deben diseñarse con miras a satisfacer las necesidades de la organización, del equipo y de los individuos.
- 2** Las oportunidades de aprendizaje y desarrollo deben apuntar a alcanzar los objetivos de la organización y se debe medir y reportar su impacto.
- 3** Debe promoverse ampliamente las oportunidades de aprendizaje y desarrollo para garantizar que todo el personal las conozca y sea posible actualizar estas oportunidades en base a los comentarios.
- 4** Se debe hacer el mejor uso de las habilidades naturales, la experiencia laboral y la creatividad de todo el personal mediante el desarrollo de sus habilidades y capacidades para el beneficio de la organización y de su carrera futura.
- 5** Se espera que todo el personal, independientemente de su grado, años de servicio y funciones, cumpla con 80 horas de actividades de aprendizaje y desarrollo estructuradas y no estructuradas durante dos años durante el horario de trabajo.
- 6** Todo el personal tiene la responsabilidad del desarrollo continuo de sus habilidades y experiencia de acuerdo con la estrategia de MNAO.
- 7** Se espera que los directivos y los colaboradores individuales trabajen juntos en identificar qué conocimiento, habilidades, necesidades de desarrollo u oportunidades requiere cada miembro del personal.
- 8** Todo el personal debe tratar de aprender y compartir conocimientos con sus colegas.
- 9** Se debe evaluar las habilidades y capacidades del personal, y vincular los resultados de la evaluación con los sistemas de recompensas y/o incentivos de la organización.
- 10** El aprendizaje y el desarrollo abarcan más que la capacitación e incluyen: entrenamiento, trabajo en equipo, tutoría, acompañamiento de colegas experimentados, rotación laboral, comisiones de servicio, aprendizaje en el trabajo y retroalimentación por parte del área de aseguramiento de la calidad.
- 11** Siempre que sea posible, se usará para la capacitación las habilidades y experiencias del personal existente.

Fuente clave:

- **Gestión de Recursos Humanos para Entidades Fiscalizadoras Superiores** – <http://www.intosaicbc.org/download/hr-management-guide-eng/>.

Fortalecimiento de la función de tecnología de información y comunicación

¿Por qué se necesita una función sólida de tecnología de información y comunicación?

La Declaración de Lima de la INTOSAI (ISSAI 1) reconoce que una EFS eficaz depende de su capacidad de utilizar la tecnología para brindar eficientemente sus servicios y productos. La tecnología de información y comunicación (TIC) se refiere a la tecnología para almacenar, recuperar, manipular, transmitir o recibir información en forma electrónica o digital. El hardware y el software informáticos, al igual que otras infraestructuras de comunicaciones, como video y teléfonos, incluida la tecnología móvil y otras tecnologías de comunicación emergentes, forman parte de las TIC.

¿Cuáles son los roles de una función de tecnología de información y comunicación?

El Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI ha producido una guía que ayuda a identificar los aspectos clave que conforman una capacidad moderna de TIC, reconociendo que puede tomar a algunas EFS muchos años para alcanzar un nivel óptimo de madurez en las TIC. Es importante luchar por una madurez adecuada, sobre la base de una serie de factores, incluidos los niveles de inversión local, la infraestructura nacional y las limitaciones de recursos. Del mismo modo, las TIC son una disciplina dinámica y en constante evolución que ofrece oportunidades para obtener eficiencia y eficacia en una serie de áreas. Es esencial revisar periódicamente si los servicios y sistemas ofrecidos por el departamento de TIC de una EFS son los correctos para evitar que pierdan alineación con la infraestructura de TIC interna y externa.

Las tareas clave de un equipo de TIC incluyen:

- Liderar el desarrollo de una estrategia de TIC y un marco estratégico de TIC que incluya implementar la infraestructura de TIC y la cartera de aplicaciones.
- Garantizar que la EFS cuente con la infraestructura de TIC necesaria, incluidos los enlaces de comunicaciones, para garantizar una integración fluida y constante de las sucursales y la sede, la provisión de software y el equipamiento.
- Desarrollar un marco de competencias de la TIC, y establecer y mantener habilidades y capacidades del personal de TIC.
- Mantener la integridad general de la infraestructura informática por medio de sistemas de seguridad adecuados, que abarquen la seguridad de los datos y equipos informáticos, controles antivirus y controles de autenticación/de versión, incluyendo diccionarios de datos adecuados en la arquitectura del sistema.
- Desarrollar un programa planificado de mantenimiento, actualización y reemplazo de hardware y software.
- Respalda el buen funcionamiento del Internet y la Intranet de la EFS.
- Proporcionar un servicio de línea de ayuda para las consultas del personal y los problemas informáticos.
- Desarrollar y dar servicio de apoyo a las aplicaciones comerciales, por ejemplo, presupuestos y gestión de recursos, control de horarios, gestión y capacitación de recursos humanos, gestión de activos e inventario y gestión de flotas.
- Llevar a cabo revisiones periódicas de la estrategia y los sistemas de TIC para garantizar que sean actuales y eficaces.

Desafíos clave de la TIC en las EFS

Dónde comenzar: El fortalecimiento de la capacidad de TIC de una EFS implica una evaluación inicial del estado actual y la brecha entre esta situación y lo que la organización considera necesario para contribuir a la gestión efectiva de la EFS. A partir de esto, es posible comenzar el desarrollo de un plan de costos. Al igual que con muchos otros aspectos del fortalecimiento de la EFS, es importante proceder paso a paso: proporcionar a todo el personal una dirección de correo electrónico y una red de uso común puede ser muy importante para facilitar las comunicaciones. Al agregar a esto la capacidad para ingresar a la web, el personal adquiere acceso a recursos relevantes de todo el mundo y puede asumir el control de muchas de sus propias necesidades de aprendizaje. En el otro extremo del espectro, las EFS automatizan cada vez más sus sistemas estándar, desde mantener los registros de licencias y casos de enfermedad hasta producir informes de gestión, basados en los horarios del personal y los planes presupuestarios de las auditorías, para mostrar hasta qué punto las auditorías individuales se están listas a tiempo y/o están dentro del presupuesto.

Cómo financiar y administrar el fortalecimiento de la TIC: La mayoría de las EFS necesitan buscar ayuda externa para fortalecer la TIC. El financiamiento puede estar disponible a través de gobiernos nacionales o socios del desarrollo internacional, pero cuando las EFS están a cargo de tales proyectos, es importante que reciban ayuda experta en el diseño, adquisición, implementación, desarrollo y mantenimiento continuo de los sistemas de TIC. Este tipo de apoyo técnico puede ser costoso, pero a menudo se puede comprar dentro de un país a través de un ejercicio de adquisición cuidadosamente manejado. Al mismo tiempo, la EFS tendrá que supervisar claramente este proceso, estableciendo grupos apropiados para asegurar que se obtenga una pronta retroalimentación de los usuarios. Al buscar fondos para nuevo hardware y software, también se debe prestar atención al costo del mantenimiento continuo y las actualizaciones periódicas. Además, es importante que cualquier programa de adquisición de TIC esté integrado en una estrategia global de TIC que reconozca claramente los requisitos actuales en recursos humanos y financieros. Existe el peligro de que se adquieran equipos caros sin una planificación adecuada para la instalación, el mantenimiento continuo y el pago de los derechos de licencia, así como para el reemplazo periódico de dichos equipos.

Cómo adquirir las habilidades para administrar la función de TIC: Es poco probable que una EFS tenga, al menos inicialmente, las habilidades necesarias a nivel interno, y necesitará contratar externamente a expertos en la materia, posiblemente como consultores. Esto puede crear una asimetría con los altos directivos que no necesariamente tienen los conocimientos técnicos para entender adecuadamente las sugerencias que plantean los especialistas en TIC. Mucho se ha escrito en la comunidad de las EFS sobre la gestión racional de los proyectos de TIC: familiarizarse con esta literatura y con los riesgos comunes puede ayudar a aumentar las posibilidades de que una EFS administre su proyecto de TIC de manera eficaz. Por ejemplo, véase bajo: www.nao.org.uk/report/delivery-major-projects-in-government-a-briefing-for-the-committee-of-public-accounts/.

Lograr que los sistemas sean seguros: Además de los requisitos legales (como protección de datos, herramientas anti-lavado de dinero) y gubernamentales para la seguridad de datos que las organizaciones públicas deben cumplir, las EFS también deben responder a las expectativas de sus clientes y partes interesadas en lo referente a su capacidad de resguardo de los datos que necesitan obtener para cumplir con sus obligaciones legales. Una EFS tendrá que identificar la seguridad requerida con el fin de obtener la acreditación para el acceso a las redes y sistemas del gobierno, y puede considerar la posibilidad de obtener la acreditación de estándares internacionales de seguridad tales como ISO 27001.

Fuente clave:

- Guías tituladas **Information Technology Self-Assessment (ITSA)** (Auto-evaluación de Tecnología de Información) e **Information Technology Audit Self-Assessment (Autoevaluación para auditorías de Tecnología de Información) (IATSA)**, desarrolladas por el grupo de trabajo en temas informáticos - EUROSAT IT para ayudar a las EFS a evaluar sus requerimientos de tecnología de información y de auditorías al respecto: <http://eurosai-it.org/czysta/> (disponibles en inglés)

Fortalecimiento de la función de gestión de comunicaciones y partes interesadas

¿Por qué se necesita una función de gestión de comunicaciones y partes interesadas?

Una unidad sólida de gestión de partes interesadas y comunicaciones en una EFS debe actuar como punto focal para las comunicaciones con el personal y los socios externos, y para garantizar que las relaciones clave se administren con cuidado. Esto no significa que controle todos esos vínculos, pero debe garantizar que se traten de manera coherente. Además, es su responsabilidad que la EFS tenga una marca reconocible y se comunique claramente, utilizando una amplia gama de medios, incluidos sitios web impresos y redes sociales. También puede desempeñar un papel en la revisión de textos, diagramación y publicación de documentos públicos clave, organización de comunicados y conferencias de prensa, y seguimiento de referencias a la EFS en instancias externas, como el parlamento y los medios de comunicación. Además, las EFS son importantes receptáculos de información sobre las actividades del sector público y se debe alentar al personal a compartir el conocimiento en beneficio de toda la EFS.

Indonesia: Estrategias de relaciones públicas y comunicaciones

La ley relativa a la Auditoría de Gestión y Rendición de Cuentas de las Finanzas Estatales en Indonesia exigía que la Junta de Auditoría de la República de Indonesia considerara los aportes de los representantes públicos en el desempeño de sus funciones. Con el fin de hacer frente a los cambios y desafíos, especialmente en lo referente a la confianza de la ciudadanía, la Junta de Auditoría ideó e implementó relaciones públicas y estrategias de comunicación. Se establecieron canales para abrir la comunicación con el público. La Junta de Auditoría inició campañas públicas para aumentar el conocimiento del público sobre sus informes y cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas.

Irak: Estrategia para las comunicaciones con partes interesadas

La Junta Federal de Auditoría Suprema en Irak ha desarrollado una estrategia para mejorar la cooperación y la comunicación con sus principales partes interesadas, incluida la cámara de representantes, el gobierno, los auditados, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos. La estrategia identifica áreas de cooperación con cada uno de estos grupos según los diferentes roles que desempeñan, su contribución a una mejor rendición de cuentas y cómo establecen una diferencia en las vidas de los ciudadanos.

Al crear una unidad de comunicaciones y gestión de partes interesadas, es importante asegurar que la unidad tenga los recursos apropiados y que esté dotada de personal convenientemente calificado, versado en comunicaciones, gestión de conocimientos, relaciones con los medios y vínculos con el parlamento.

Las tareas clave del equipo de comunicaciones y partes interesadas incluyen:

- Dirigir el desarrollo de la política y el plan de comunicaciones internas y externas, y de la gestión de las partes interesadas.
- Ayudar a promover el trabajo y el papel de la EFS.
- Acceder a talleres de impresión o publicación debidamente equipadas para garantizar que la EFS genere productos de alta calidad, adaptados a las necesidades de las diferentes partes interesadas.
- Desarrollar un marco de políticas claras para tratar con los medios.
- Desarrollar una estrategia de medios para todos los productos principales, a fin de asegurar que el trabajo de la EFS sea ampliamente conocido y se garantice un nivel de diferenciación adecuado para utilizar distintos enfoques de comunicación según la audiencia correspondiente, desde los profesionales de un sector hasta la comunidad en general.
- Asegurarse de que la EFS se ocupe de interactuar profesionalmente con los medios, ofrezca comunicados de prensa de alta calidad y lleve a cabo conferencias de prensa eficaces.
- Desarrollar una política de redacción simple y el uso de infografías para garantizar que las publicaciones de la EFS sean ampliamente accesibles para el público. Algunas EFS producen variantes locales de informes accesibles para grupos comunitarios específicos y/o utilizan otros medios para grupos con bajos niveles de alfabetización, por ejemplo, video, radio o cintas.
- Asegurar que la EFS acoja la correspondencia del público, trate esta correspondencia con seriedad y use los resultados de este trabajo para encaminar sus futuras actividades de auditoría.
- Capacitar y asesorar a los equipos para captar e intercambiar los conocimientos adquiridos durante su trabajo.
- Capacitar al personal con el fin de que siga los procedimientos acordados para administrar y compartir documentos.
- Asegurarse de que todas las políticas, manuales y guías clave se almacenen y compartan de manera segura y sistemática, para que el personal confíe en que el material de referencia importante es correcto y está actualizado.
- Asegurarse de que todo el personal relevante, ya sea en la sede o en las sucursales, tenga acceso a documentos gubernamentales y materiales de orientación clave relacionados con su trabajo.
- Mantener y desarrollar la intranet de la EFS para que el personal tenga fácil acceso a la información que facilitará su trabajo y para comunicarse externamente sobre la estrategia corporativa, la política y los últimos desarrollos en la EFS.
- Mantener y desarrollar el sitio web de la EFS, para que el público tenga fácil acceso a los documentos de la misma.
- Garantizar que todos los documentos, en papel y electrónicos, se archiven de manera accesible, se almacenen en forma segura y se eliminen en concordancia con los acuerdos nacionales sobre retención de información pública.

Desafíos clave de gestión de comunicaciones y partes interesadas en las EFS

Qué mensajes difundir: Los informes de auditoría bien escritos deberían ser fáciles de leer y deberían permitir a los medios identificar los mensajes principales de forma rápida y precisa. También es importante que lo expuesto al dominio público en términos de comunicados de prensa, resúmenes en sitios web o declaraciones en conferencias de prensa se relacione claramente con la evidencia y las recomendaciones en el informe de auditoría. Al volver a redactar comunicados de prensa en un estilo más periodístico, es crucial que no se distorsionen los mensajes clave de la auditoría original.

Cómo manejar el sensacionalismo en los medios y la politización de los informes de auditoría: En un escenario democrático efervescente, donde hay cierto grado de libertad de prensa, es difícil controlar qué uso se hace de los informes de auditoría una vez que son de dominio público. Algunas EFS confirman que sus auditados estén satisfechos de la concordancia del comunicado de prensa con los hallazgos y recomendaciones de la auditoría. Así, el auditado conoce el contenido de lo dicho y está en condiciones de corregir la mala interpretación de los medios de un informe de la EFS. El desafío a menudo es equilibrar lo atractivo con lo aburrido. Si los informes son demasiado sensacionalistas, se puede acusar a una EFS de ser demasiado política o extrema. Si son demasiado aburridos, es poco probable que la prensa los cubra. Es importante lograr un equilibrio.

Quién debería presentar en público los informes de las EFS: En muchas EFS, el presidente de la misma está a cargo de todas las relaciones con los medios. En otras, esto se delega a otros altos ejecutivos y directores que pueden haber participado más estrechamente en esa auditoría en particular. Cualquiera que sea la ruta elegida, el conducir conferencias o entrevistas de prensa es un trabajo calificado para el cual se debe proporcionar capacitación y apoyo al personal. También es importante que todo el personal de una EFS pueda representar a su entidad de manera efectiva frente al entorno exterior y comprenda los mensajes centrales de la EFS. En la medida de lo posible, el personal debe poder hablar con una sola voz sobre la visión, los valores, los objetivos, los impactos y las principales actividades de su EFS.

Fuente clave:

IDI – participación en el programa de partes interesadas: <http://www.idi.no/en/elibrary/cpd/sais-engaging-with-stakeholders-programme> (en inglés)

Fortalecimiento de la función de gestión de instalaciones

¿Por qué necesita una EFS una sólida gestión de las instalaciones?

Una EFS debe asegurar que el personal tenga acceso a instalaciones adecuadas para brindar auditorías de alta calidad, pueda trabajar en condiciones seguras y cuente con los medios físicos para llevar a cabo las auditorías locales requeridas. El personal que trabaja en condiciones de hacinamiento e incomodidad, o que tiene dificultades para acceder a medios de transporte cuando realiza auditorías de campo, probablemente no tenga un buen rendimiento. Como guardianes del dinero de una nación, las EFS también deben asegurarse de administrar bien sus propios recursos y bienes.

Para proporcionar instalaciones apropiadas y otros servicios, muchas EFS mantienen un equipo propio que se encarga de las instalaciones y que está dotado de personal de administración de instalaciones con calificaciones profesionales.

Las tareas clave de la función de instalaciones incluyen:

- Garantizar condiciones de trabajo seguras, bien iluminadas y cómodas para el personal, comparando periódicamente estas condiciones con las buenas prácticas en otras entidades del sector público o privado.
- Asegurar que el personal de auditoría pueda realizar auditorías de campo de manera fácil y segura.
- Implementar y monitorear una política de salud y seguridad.
- Administrar la seguridad de la EFS, tanto del personal como de los activos, incluidos los activos de información.
- Contratar, adquirir y administrar servicios tales como el suministro de alimentos y bebidas, limpieza, eliminación de desechos, energía, teléfonos, seguros y todos los demás equipos y bienes de consumo de una manera rentable y ambientalmente responsable.
- Dirigir los sistemas de gestión de contingencias de la EFS para protegerla frente a emergencias.
- Asegurar que todos los activos de la EFS se registren, mantengan, reparen, aseguren, verifiquen anualmente y se almacenen o eliminen adecuadamente según sea necesario.

Desafíos clave de gestión de instalaciones que enfrentan las EFS

Ubicar al personal en las instalaciones propias de una EFS o en las de los auditados:

Muchas EFS envían a su personal a trabajar en las instalaciones de los auditados, y perciben esto como una forma de garantizar que sus colaboradores tengan una comprensión detallada de la organización que están auditando. Sin embargo, esta práctica puede aumentar el riesgo de que dicho personal pueda caer bajo la influencia del auditado, con lo cual peligraría su independencia. También puede limitar la movilidad del personal y dificultar su asignación flexible a diferentes auditorías según sea necesario. Las EFS que han preferido reunir a los auditores en sus propias oficinas, a menudo han visto aumentar los niveles de productividad y calidad gracias a que el personal comparte más información.

Cómo obtener suficiente comodidad para el personal: El personal trabaja mejor en instalaciones que son aptas para el propósito. Si los empleados laboran en edificios que no están pintados, con ascensores que no funcionan y sin lugar para almacenar los archivos de auditoría, excepto en enormes pilas en escritorios o esquinas de oficinas, no se sentirán valorados ni darán lo mejor de sí mismos. Es importante que la dirección de la EFS desarrolle planes claros para proporcionar instalaciones laborales apropiadas, y que exponga esta necesidad de manera clara y consistente ante los parlamentos, gobiernos y socios del desarrollo. Al formular tales planes, se debe prestar atención a aprovechar la oportunidad de promover nuevas formas de trabajo, encontrar eficiencias, hacer un mejor uso de la TIC y desarrollar edificios de bajo consumo de energía. En toda la comunidad de EFS, hay muchos ejemplos de oficinas sin tabiques, de escritorios compartidos y de un estilo de trabajo definido por los niveles más altos, en donde las figuras de alto rango ocupan espacios de trabajo modestos.

Cómo asegurarse de que las instalaciones de una EFS sean seguras: Las EFS tienen acceso a información de vital interés para periodistas y delincuentes. Es esencial que las instalaciones de una EFS sean seguras y que el personal entienda la importancia de mantener la seguridad de sus instalaciones y de toda la documentación. Muchas EFS emplean guardias de seguridad para patrullar sus instalaciones día y noche, tienen distintivos de identificación para el personal o sistemas de registro y reglas sobre bloquear el acceso a los equipos informáticos y guardar bajo llave todos los documentos cuando no están en uso. Para aquellas áreas de la EFS que se ocupan de la auditoría de los organismos de defensa y seguridad, se requiere múltiples niveles de seguridad. Todo el personal debe recibir capacitación con regularidad sobre cuestiones de seguridad y violaciones de la seguridad deben ser tratadas con mucha seriedad. Algunas EFS han designado a un funcionario de seguridad responsable de supervisar todos los aspectos de su seguridad.

Cómo administrar los vehículos de una EFS: Si una EFS cuenta con vehículos propios, debe mantener un sistema de administración de flota, que incluya procesos bien establecidos de adquisición y mantenimiento regular de vehículos, un sistema de asignación basado en la necesidad y no en el rango, y el descarte eficiente y oportuno de los vehículos.

Cómo asegurar que la EFS pueda manejar incidentes importantes: Si bien las EFS que funcionan en zonas de huracanes son particularmente conscientes de la necesidad de desarrollar planes de contingencia para garantizar que puedan continuar operando poco después de un desastre, es posible que otras EFS no cuenten con dichos planes de contingencia. Sin embargo, cada vez más las EFS pueden verse afectadas por interrupciones importantes del suministro de energía, ciberataques e incidentes terroristas. Todas las EFS necesitan un plan de contingencia, por ejemplo para saber cómo ponerse en contacto con el personal en caso de emergencia, trasladarse a un local temporal y decidir qué funciones deben restablecerse inmediatamente después de una crisis.

Eslovenia: Reducción de costos de oficina

En los últimos años, se han reducido progresivamente los fondos operativos para el Tribunal de Cuentas de Eslovenia, así como los del resto del sector público esloveno. Una forma en que la EFS ha tratado de contener y reducir costos es adoptando un enfoque más estratégico para la gestión de su presupuesto de capacitación y educación. Se ha restringido la participación a gran escala en seminarios externos y, como regla general, solo se envía a un miembro del personal para asistir a seminarios o eventos de capacitación en el extranjero.

Además, también se lograron algunos ahorros al permitir que más personal trabaje desde su domicilio, tanto de forma permanente como temporal. Esto ha resultado en una reducción de los costos de visitar a algunos auditados y, en menor medida, en una disminución de los gastos operativos y materiales.

Fuente clave:

Se puede encontrar consejos sobre planificación para emergencias en la Guía **CAROSAI/PASAI sobre Planificación para la Continuidad de Operaciones** – <http://www.intosaicbc.org/download/business-continuity-planning-2/>.

Parte 4

Profesionalización del personal de las EFS

La INCOSAI 2016 definió la profesionalización como el proceso continuo mediante el cual los individuos y sus organizaciones obtienen altos niveles de independencia, experiencia, competencia, comportamiento ético y calidad, respaldados por estándares profesionales.

El desarrollo y la profesionalización de las personas que trabajan en una EFS se rigen principalmente por los métodos y estándares de auditoría aplicados. Una EFS necesita métodos de auditoría adecuados a su función y mandato, así como a los recursos que tiene a su disposición, incluyendo las habilidades de su personal y el contexto en el que opera (en particular, el nivel de gestión financiera pública, las normas de contabilidad en uso y la adecuación del control interno y la auditoría interna). Al mismo tiempo, existe un deseo creciente entre las EFS de que sus auditorías se lleven a cabo según las normas internacionales de auditoría del sector público. Para realizar tales auditorías, el personal necesita habilidades, conocimiento y experiencia. El conocimiento y la experiencia se pueden adquirir a través de la capacitación formal, las habilidades a través de la capacitación y el apoyo en el puesto de trabajo, y la experiencia está fuertemente relacionada con el tiempo y un marco para el aprendizaje. En las EFS que se inician en el camino hacia la implementación de estándares profesionales internacionales, esta trayectoria a menudo se puede acelerar a través de la asistencia externa y respaldarse por medio de procesos sólidos de revisión de la calidad. Sin embargo, aun así pueden transcurrir muchos años y muchos ciclos de auditoría antes de que el personal se sienta competente para auditar según las normas internacionales.

Esta parte indagará en los siguientes temas

- 1 El marco de las normas ISSAI
- 2 ¿Cuáles son los pasos clave para llevar a cabo mejores auditorías?
- 3 Traducción de las normas ISSAI a lenguas nacionales
- 4 Encargar un análisis FODA sobre la brecha entre las prácticas de auditoría deseadas y las existentes
- 5 Auditorías piloto con ayuda de las normas ISSAI
- 6 Desarrollar manuales de auditoría
- 7 Dotación de personal para las funciones de auditoría
- 8 Desarrollar las habilidades de auditoría
- 9 Una sola capacitación nunca es suficiente
- 10 Crear convencimiento
- 11 Planificación del programa de auditorías: temas de organización y recursos
- 12 Desarrollo de la calidad
- 13 Temas específicos de las EFS autorizadas a imponer sanciones
- 14 Cómo abordar las auditorías especializadas
- 15 Compartir conocimientos

4.1 El marco de las normas ISSAI

La INTOSAI ha respaldado los estándares internacionales de auditoría para las EFS, cuyo núcleo son los estándares para auditoría financiera, auditoría de cumplimiento y auditoría de desempeño. Las ISSAI para la auditoría financiera se basan principalmente en los estándares adoptados por el sector privado, con notas adicionales relacionadas con las características únicas del sector público. Las normas de auditoría financiera respaldan un enfoque integral de auditoría financiera basado en el riesgo para la preparación de una opinión profesional sobre la confiabilidad de los informes financieros o las declaraciones que generan los organismos auditados. Este tipo de auditoría también analiza si las cuentas están libres de errores materiales y cuentan con la aprobación parlamentaria apropiada.

Las normas para auditorías de desempeño y cumplimiento han sido desarrolladas y aprobadas de forma independiente por la comunidad de miembros de la INTOSAI, ya que estas modalidades de auditoría pública son exclusivas del sector público.

El marco de las ISSAI comprende 4 niveles:

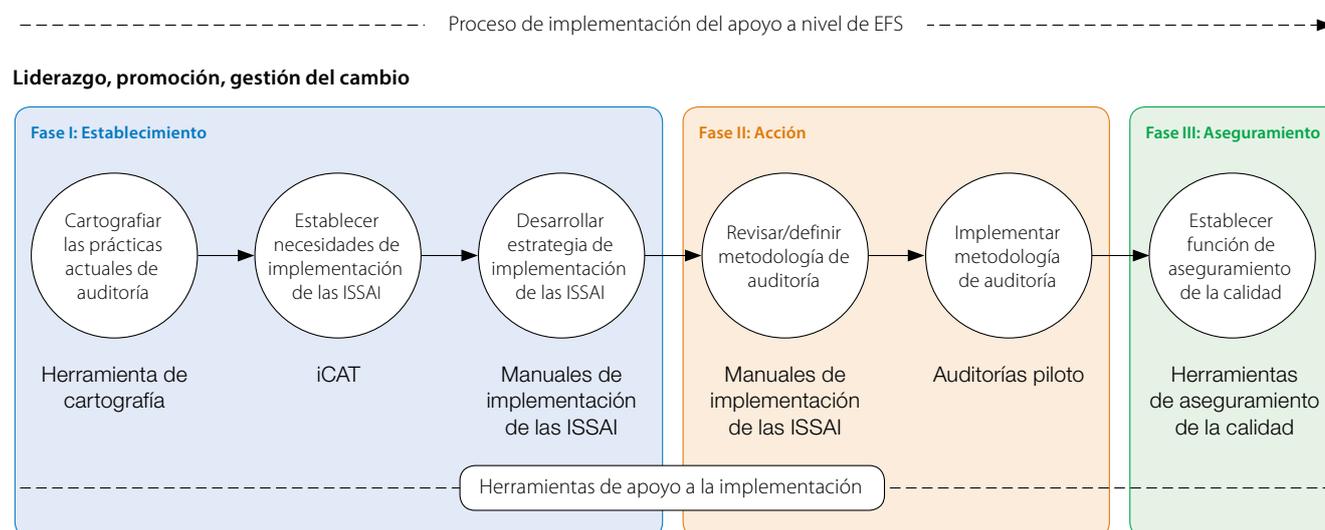
- Nivel 1 – Principios Fundacionales (ISSAI 1).
- Nivel 2 – Requisitos previos para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 10-99).
- Nivel 3 – Principios fundamentales de auditoría (ISSAI 100-999).
- Nivel 4 – Directrices de auditoría (ISSAI 1000-5999).
- Se puede encontrar información completa sobre el marco ISSAI y los detalles sobre cada norma en el sitio web del Comité de Normas Profesionales de INTOSAI – www.issai.org⁸

La IDI ha desarrollado un modelo de implementación de las ISSAI para las EFS. Véase la **Figura 4** a continuación. Éste se ha diseñado para ayudar a las EFS a planificar la implementación de las ISSAI y divide el proceso en tres fases clave: establecimiento, actuación y aseguramiento.

⁸ En 2016, el Foro de Pronunciamientos Profesionales de INTOSAI (FIPP por sus siglas en inglés) propuso una versión revisada del Marco de Pronunciamientos Profesionales (IFPP por sus siglas en inglés), que en el futuro dividirá las normas ISSAI en (i) Principios de INTOSAI, (ii) ISSAI, (iii) Directrices y (iv) Estándares de Competencia. Para completar la transición del marco existente a la nueva versión, se han propuesto una serie de cambios en las ISSAI existentes, tales como (i) nuevos títulos y nueva numeración, (ii) eliminación de las ISSAI obsoletas, (iii) actualización de otras ISSAI, incluidas aquellas que versan sobre la auditoría financiera. Los cambios deberán haberse completado en 2019. Por lo tanto, los profesionales del ramo deberían tomar en cuenta que la numeración, los títulos, el contenido y la ubicación dentro del marco de algunas de las ISSAI actuales irá cambiando con respecto a lo expuesto en esta guía. Para mayor información, consultar la página web del Comité de Normas Profesionales: www.psc-intosai.org (no disponible en español).

Figura 4

Modelo del proceso de implementación del apoyo a nivel de EFS



Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)e

Fuentes clave:

En los últimos años, la INTOSAI – en particular a través de la IDI – ha desarrollado una amplia gama de materiales como recursos y programas de capacitación para ayudar a las EFS que desean adoptar las ISSAI. Estos incluyen:

- **Implementación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI); Consideraciones estratégicas**, producido por el Comité de Creación de Capacidades como una herramienta para ayudar a las EFS a pensar en las ramificaciones de adoptar las ISSAI y las decisiones a tomar con el fin de prepararse para su implementación exitosa: <http://www.intosaicbc.org/download/implementing-the-international-standards-for-sais-issais-eng> (versión en inglés).
- **Herramientas iCAT sobre Auditorías Financieras, de Cumplimiento y de Desempeño**: una serie de herramientas para la cartografía del enfoque de auditoría actual de una EFS respecto de los requisitos de las ISSAI (ISSAI de nivel 3 y 4): http://www.idicomunity.org/3i/index.php/3i-library/cat_view/14-icats/11-icats-en-espanol
- **Guías para la Implementación de las ISSAI – Auditoría Financiera, Auditoría de Cumplimiento y Auditoría de Desempeño**: <http://www.idicomunity.org/3i/index.php/3i-library>. Las versiones en PDF de las tres guías están a disposición para descarga en español en Internet.
- **Manual de Auditoría de Desempeño de la AFROSAI-E** – http://afrosaiportal.dashbo.co.za/system/dms2/folders.php?folder_id=218; y
- **Manual de Auditoría de Desempeño de la PASAI** – <https://www.pasai.org/pasai-manuals-guidelines/>.

Estas fuentes de información desempeñan un papel fundamental en la difusión de las ISSAI y la promoción de prácticas estándar en toda la comunidad de EFS. Reconocen que cada EFS necesita administrar el alcance y el ritmo de implementación de las ISSAI dentro del contexto de su propio país. Por ejemplo, en un país donde no existen conjuntos de cuentas financieras estandarizadas, las opciones para implementar los estándares de auditoría financiera son muy limitadas. Sin embargo, aun así podría ser factible implementar los estándares para auditorías de cumplimiento y de desempeño.

4.2 ¿Cuáles son los pasos clave para llevar a cabo mejores auditorías?

Hay muchas formas en que una EFS puede aspirar a fortalecer su enfoque de auditoría, pero independientemente de los pasos que se lleven a cabo, se requerirá un análisis exhaustivo de: las facultades de una EFS para adoptar nuevos enfoques de auditoría; el entorno contable en el que opera; la brecha entre las prácticas actuales de auditoría y aquellas requeridas por las ISSAI, y los recursos – tanto financieros como humanos – que necesitaría para realizar los cambios requeridos. Partiendo de este análisis, la EFS tendrá que desarrollar un plan detallado que abarque varios años y garantizar una estrecha supervisión del proceso de desarrollo y cambio organizacional por parte de la alta dirección. Si bien la secuencia elegida puede variar, las siguientes secciones describen las áreas principales que deben abordarse cuando una EFS busca incorporar con éxito nuevos enfoques de auditoría. También es posible que la EFS deba considerar si desea fortalecer las tres modalidades de auditorías – es decir, financieras, de cumplimiento y de desempeño - en paralelo o en fases sucesivas.

4.3 Traducción de las ISSAI a lenguas nacionales

Si bien las ISSAI están disponibles en muchas lenguas importantes, si no existen en el idioma propio de una EFS es mucho más difícil que las normas se compartan con todo el personal de la organización y con las partes interesadas clave. Al traducir las normas, una EFS también comienza a internalizar el lenguaje de la auditoría internacional. Este es también un aspecto importante para garantizar la rendición de cuentas a los ciudadanos. Al compartir las normas en el (los) idioma (s) nacional (es) más ampliamente, una EFS puede demostrar apertura y ayudar a los ciudadanos a comprender las razones para realizar las auditorías de la manera en que lo hace.

Asegurar que las ISSAI estén disponibles para las EFS en el mejor formato posible es una prioridad para la INTOSAI y el Comité de Normas Profesionales. Por lo tanto, se alienta a las EFS a traducir las ISSAI, siempre que observen las normas relativas a la traducción de las ISSAI: http://www.issai.org/en_us/site-issai/services/translation-policy/ (en inglés). El Comité de Normas Profesionales de INTOSAI está desarrollando una sección en su página web con enlaces hacia las traducciones nacionales (si bien agrega una nota legal con la advertencia de que no se trata de traducciones oficiales de INTOSAI).

4.4 Encargar un análisis FODA sobre la brecha entre las prácticas de auditoría deseadas y las existentes

El Marco para la Medición del Desempeño (MMD) y las herramientas iCAT a disposición de una EFS brindan instrumentos útiles para comparar las prácticas actuales con las normas. Estos procedimientos incluyen un examen detallado de los archivos y documentos de auditoría que revelan lo que hace una EFS, en lugar de lo que piensa o dice que hace.

El análisis de las prácticas actuales debe cubrir todos los manuales existentes, el apoyo técnico, la documentación de auditoría, los sistemas de control y aseguramiento de la calidad, así como las herramientas de auditoría. El uso del MMD de la EFS es más apropiado a nivel estratégico, mientras que las iCAT son más adecuadas para una revisión detallada de la metodología de auditoría en el nivel de planificación operacional.

Como parte del análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), es importante incluir perspectivas externas. Una EFS debe verificar que tiene el mandato legal de implementar las ISSAI, y si no fuera así, debe buscar oportunidades para insertar referencias a las normas internacionales en la ley que rige su labor. Además, una EFS debe realizar una revisión detallada de la naturaleza de la información financiera, de regularidad y de desempeño solicitada y recibida por el ministerio de finanzas, para incluirla en las cuentas nacionales y compartirla con el parlamento. Esta revisión debe incluir un examen del trabajo de auditoría interna y/o cualquier inspección financiera, así como entrevistas con figuras clave del gobierno sobre planes para mejorar el control financiero y la presentación de informes. Si un país está planificando, por ejemplo, adoptar una contabilidad patrimonial o introducir un nuevo sistema de gestión financiera basado en sistemas informáticos, esto tendrá importantes ramificaciones para el trabajo de la EFS y respecto de las habilidades necesarias.

Parte de esto también implicará comprender cómo el país está previendo fortalecer las habilidades de gestión financiera en general: si el gobierno planea establecer una institución de capacitación financiera dedicada al tema, puede haber espacio para que una EFS se asocie a esta iniciativa y desaparezca la necesidad de que invierta en una estructura y/o programa similar.

Dinamarca: Análisis de brechas para implementar las ISSAI

En 2011, la implementación de las ISSAI fue uno de sus objetivos de desempeño interno de la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca. Por lo tanto, la administración decidió lanzar un proyecto de análisis de brechas para determinar en qué medida la EFS cumplía con los requisitos de las ISSAI. El análisis de brechas de las pautas de auditoría financiera, de desempeño y de cumplimiento (ISSAI 1000-4999) fue realizado por los departamentos de auditoría financiera y de desempeño. Los resultados del análisis de brechas se trasladaron a documentos de transición, en los que los elementos individuales de las ISSAI se compararon con las normas de auditoría interna, los manuales de auditoría y la práctica general de la Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca.

Los resultados del ejercicio se presentaron a la dirección junto con un plan de acción para garantizar el cumplimiento en las áreas donde las discrepancias no podían explicarse por restricciones relacionadas con la legislación, el mandato o la historia.

La IDI ha introducido una herramienta cartográfica para ayudar a las EFS a comprender sus prácticas de auditoría actuales, facilitando de este modo la identificación de las normas aplicables a sus propias instituciones.

Fuente clave:

Véase la página web de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI www.idi.no (sin versión oficial en español, aunque ofrece acceso a una herramienta de traducción de Google).

4.5 Auditorías piloto con la ayuda de las normas ISSAI

Antes de invertir en el desarrollo de manuales de auditoría o en una capacitación importante, es clave entender con precisión qué significa adoptar las ISSAI. Al crear un pequeño equipo y probar nuevos enfoques para auditar con unos pocos auditados, una EFS puede comenzar a identificar adecuadamente los cambios necesarios, por ejemplo, en enfoques para registrar evidencias de auditoría, uso de técnicas de muestreo y la naturaleza y redacción de la opinión de auditoría que se emitirá. A través de las auditorías piloto, una EFS puede evaluar más directamente los siguientes temas: qué funciona y qué no funciona, qué capacitación podría ser necesaria para el personal, qué personal adicional podría necesitarse, qué documentación haría falta, y qué información requerirían los auditados para apoyar los cambios.

Es vital que el personal elegido para formar parte de las auditorías piloto sea cuidadosamente seleccionado. Los integrantes deben elegirse entre el personal de auditoría más capacitado de todos los niveles, en el caso ideal con la participación activa de un alto ejecutivo de amplio reconocimiento. El contar con habilidades lingüísticas permitiría a los elegidos beneficiarse del acceso a los materiales de orientación internacionales y hablar con compañeros de otras EFS. También se debería esperar que participen en las auditorías piloto a lo largo de todo el período previsto para estas. Al finalizar este plazo, los colaboradores de mejor desempeño podrían ayudar luego a generalizar el enfoque supervisando otras auditorías y capacitando a otros colegas. Como parte del proyecto, el equipo central podría necesitar medidas de capacitación breves en varias etapas durante las auditorías piloto. Para ello, es necesario administrar su carga de trabajo apropiadamente, de modo que no se vean forzados a hacer malabarismos con cargas imposibles.

Un enfoque basado en auditorías piloto también se condice con la forma en que la mayoría de las personas aprende en el lugar de trabajo. En general, el aprendizaje en el puesto de trabajo ha demostrado ser más eficaz que la capacitación en clase. De hecho, la mayoría de los auditores aprenden su oficio trabajando junto a colegas más experimentados.

También se han utilizado con mucho éxito las auditorías cooperativas, especialmente en las regiones de PASAI y OLACEFS. A través de auditorías cooperativas, los grupos de EFS tienen la oportunidad de aplicar las ISSAI a un tema de auditoría en particular (por ejemplo, la auditoría de las autoridades tributarias o de hacienda), generalmente bajo la supervisión de un equipo experimentado de otros auditores. En algunos casos, tales auditorías han ayudado a las EFS a fortalecer sus mandatos realizando auditorías de áreas como la gestión de deudas. En este tipo de tareas, las EFS no experimentadas no habrían tenido la confianza en sus habilidades y conocimientos como para ensayar dichas auditorías por sí mismas.

Fuente clave:

- ISSAI 5800 – **Guía para desarrollar Auditorías Cooperativas entre EFS** (en español)
<http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm>

4.6 Desarrollar manuales de auditoría

Los manuales de auditoría pueden promover un enfoque coherente de auditoría en una EFS. Participar en el proceso de desarrollo de manuales de auditoría y las plantillas correspondientes puede ser una forma útil para que una organización conozca las implicaciones de adoptar normas internacionales. Sin embargo, son muchas las EFS que han desarrollado manuales de auditoría basados en las normas internacionales y rara vez es conveniente comenzar de cero. Más bien, las EFS pueden obtener ejemplares de dichos manuales, identificar los elementos que consideran más relevantes para su propio contexto y adaptarlos en lugar de inventar.

Además, el desarrollo de manuales de auditoría debe surgir una vez que una EFS haya adquirido experiencia en la adopción de nuevos enfoques de auditoría y no antes, para que los manuales de auditoría se basen en lo que funciona bien para cada EFS en particular.

Una vez desarrollados, deben someterse a prueba para verificar su precisión, exhaustividad e inteligibilidad. Las versiones finales deben ser aprobadas por la alta dirección y puestas a disposición de todo el personal, preferiblemente de manera electrónica. Los manuales de auditoría y las plantillas correspondientes deben ser documentos vivos. Estos documentos deben ser claramente propiedad de la organización (tal vez de una unidad central de apoyo de auditorías) y actualizarse periódicamente. Los resultados de estas actualizaciones se deben compartir dentro de la EFS, por ejemplo, a través de memorandos de orientación y sesiones anuales de actualización de auditoría, a las que todo el personal de auditoría debe asistir.

Irak: Desarrollo de un manual de auditoría de desempeño

Con la asistencia del Tribunal de Auditoría de los Países Bajos, la Junta Federal de Auditoría Suprema en Irak ha desarrollado y preparado un manual de auditoría de desempeño que incluye un sistema para seleccionar temas de auditoría mediante la planificación estratégica. Asimismo, utiliza una matriz de riesgos para evaluar el desempeño de determinadas políticas o programas gubernamentales y su impacto en la sociedad. El uso del manual para desarrollar el plan de trabajo anual de la EFS ha sido muy apreciado por el gobierno, ya que ha ayudado a la EFS a diagnosticar áreas necesitadas de mejoras, especialmente en los sectores de electricidad, salud y agricultura.

4.7 Dotación de personal para las funciones de auditoría

Para asegurarse de contar con la combinación adecuada de habilidades para los principales tipos de auditorías, las EFS buscan nombrar nuevos funcionarios con la experiencia requerida y/o el potencial comprobado para un mayor desarrollo. Específicamente, para la auditoría financiera reclutan a personas con habilidades contables y/o la capacidad de adquirir calificaciones contables profesionales; para las auditorías de desempeño, reclutan a personas con sólidas habilidades de investigación desarrolladas en los campos de las ciencias sociales, económicas y estadísticas, y para la auditoría de cumplimiento reclutan principalmente a personas con una calificación legal y, de ser posible, con conocimientos de áreas tales como contratación o adquisiciones. Al mismo tiempo, muchas EFS encuentran que la clave para ofrecer auditorías estratégicas de alto impacto es crear equipos combinados que abarquen diversas habilidades y encontrar formas de aprovechar el conocimiento institucional de muchos miembros del personal.

Algunas EFS reclutan especialistas en campos tales como ingeniería, medicina o construcción. A otras EFS les resulta más beneficioso contratar personal especializado cuando lo necesitan para auditorías específicas, al reconocer que tales habilidades no son necesarias con la suficiente regularidad como para justificar el desembolso financiero de la contratación permanente de dicho personal.

4.8 Desarrollar las habilidades de auditoría

En algunos casos, los cursos breves de capacitación sobre normas internacionales pueden ser suficientes cuando el personal ya posee calificaciones profesionales relevantes y experiencia sustantiva en auditoría. Sin embargo, en muchos casos, la adopción de estándares internacionales requiere una gran inversión en el desarrollo de las habilidades profesionales del personal durante muchos años, y no existe una solución rápida. Convertirse en un auditor financiero profesional en el sector privado generalmente implica una combinación de capacitación en el trabajo y fuera del trabajo de 3 a 4 años. Aunque algunos pueden ingresar a la profesión con un título universitario en contabilidad o economía, necesitarán todavía adquirir habilidades prácticas de auditoría financiera y experiencia. El trabajo de un auditor financiero en el sector público no es menos exigente y requiere un compromiso similar con el desarrollo profesional del personal.

Los auditores financieros necesitan una sólida comprensión de la gestión financiera pública con especialización en contabilidad y auditoría. El personal de algunas EFS adquiere los conocimientos y las habilidades necesarias mediante cursos de contabilidad para profesionales acreditados externamente y a través de una capacitación interna en la EFS para realizar auditorías del sector público. En otras EFS, el personal adquiere un conjunto similar de habilidades y conocimientos a través de una serie estructurada de oportunidades de aprendizaje y desarrollo llevadas a cabo internamente.

Las opciones para los auditores de desempeño son más variadas. Para la auditoría de desempeño, muchas EFS reclutan a personas con una amplia gama de trayectorias, particularmente aquellas con habilidades básicas relacionadas con las estadísticas y los métodos de investigación de las ciencias sociales, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo. Estos se complementan con una capacitación específica y exposición al funcionamiento del gobierno y especialmente a las finanzas públicas. Algunas EFS crean equipos mixtos para auditorías de desempeño, que incluyen auditores financieros, economistas y estadígrafos, además de especialistas en la materia.

La INTOSAI ha establecido un grupo de trabajo para la profesionalización de auditores que ha propuesto un conjunto de competencias transversales y competencias específicas de auditoría para los auditores de las EFS, que pueden utilizarse para reclutamiento, capacitación, certificación, gestión de personal y desarrollo profesional continuo.

El equipo de trabajo ha recomendado los siguientes 4 grupos generales de competencias transversales:

- CC 1: el profesional de auditoría de una EFS lidera con el ejemplo;
- CC 2: el profesional de auditoría de una EFS se relaciona de manera efectiva con las partes interesadas;
- CC 3: el profesional de auditoría de una EFS se comporta de manera profesional; y
- CC 4: el profesional de auditoría de una EFS contribuye al valor y los beneficios de la EFS.

Y para reunir las competencias específicas de auditoría (diferenciadas entre la auditoría financiera, de cumplimiento y de desempeño), el grupo de trabajo ha recomendado los siguientes 5 grupos generales:

- El profesional de auditoría de una EFS agrega valor al realizar auditorías de cumplimiento/financieras/de desempeño que cumplen con las ISSAI (FAC1, CAC1 o PAC1);
- El profesional de auditoría de una EFS demuestra comprensión del contexto, el entorno y la entidad en una auditoría de cumplimiento/financiera/de desempeño (FAC2, CAC2 o PAC2);
- El profesional de auditoría de una EFS evalúa y administra el riesgo en una auditoría de cumplimiento/financiera/de desempeño (FAC3, CAC3 o PAC3);
- El profesional de auditoría de una EFS lleva a cabo y documenta los procedimientos de auditoría de cumplimiento/financiera/de desempeño según las ISSAI (FAC4, CAC4 o PAC4); y
- El profesional de auditoría de una EFS comunica de manera efectiva y realiza un seguimiento de los resultados de auditoría de cumplimiento/financiera/de desempeño (FAC1, CAC1 o PAC1).

La INTOSAI todavía está manteniendo un proceso de consulta sobre estas competencias y, más específicamente, sobre los métodos para que los auditores demuestren estas competencias. Pero el grupo de trabajo subraya que, al usar este marco, las organizaciones regionales de INTOSAI, las EFS y otros organismos o socios del desarrollo deberían complementar y adaptar estos marcos que correspondan a sus mandatos, necesidades y propósitos particulares, creando así perfiles únicos de éxito individual dentro de sus organizaciones. Para actualizaciones, consulte el sitio web del CBC: <http://www.intosaicbc.org/task-force-on-intosai-auditor-professionalisation/> (solo disponible en inglés).

Las opciones para la profesionalización del personal de auditoría incluyen:

- reclutar personal con las calificaciones, habilidades y experiencia necesarias: puede ser difícil competir con el sector privado, pero algunas EFS lo hacen;
- desarrollar un contrato con un proveedor externo capaz de otorgar calificaciones reconocidas internacionalmente y proporcionar al personal tiempo libre para asistir a la capacitación;
- desarrollar una “calificación” interna propia y proporcionar un programa de capacitación estructurado durante varios años;
- brindar fondos y tiempo libre al personal para administrar su propia adquisición de habilidades profesionales, por ejemplo, para inscribirse en cursos de contabilidad nacionales o internacionales realizados por una organización contable profesional; y
- alentar al personal a acceder a cursos en línea o de aprendizaje electrónico: la IDI ha sido pionera en un enfoque combinado con aprendizaje electrónico.

Fuentes clave:

- **Marco de competencias para profesionales de auditoría del sector público en las Entidades Fiscalizadoras Superiores** – <http://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2014/06/Item-7c-Competency-Framework-68th-GB-25nov2016.pdf> (en inglés).
- Guía del Comité de Desarrollo de Capacidades de la INTOSAI titulada **Introducción a las Cualificaciones Profesionales para Auditores – Una guía para las EFS**. Esta guía proporciona ideas adicionales sobre cómo profesionalizar al personal de auditoría. Disponible en español para descarga como documento PDF bajo <http://www.intosaicbc.org/download/introducing-professional-qualifications-in-sais-es/>

4.9 Una sola capacitación nunca es suficiente

Para desarrollar y perfeccionar sus habilidades, el personal de auditoría necesita acceder a un programa de desarrollo profesional continuo y bien estructurado, que comprenda una combinación de cursos formales, oportunidades para adquirir una amplia gama de experiencias laborales, actualizaciones técnicas y tiempo de estudio privado. Muchas organizaciones de profesionales contables esperan que sus asociados participen en medidas de capacitación un número determinado de días al año para mantener su membresía en la institución profesional. También se puede alentar al personal a que se mantenga al día con las publicaciones clave de la INTOSAI, incluyendo la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental de INTOSAI (www.intosaijournal.org para la versión en inglés, y <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros/revista-internacional-de-auditoria-gubernamental/ediciones.html> para la versión en español) y el blog del CBC (www.intosaicbc.org). Si el acceso a Internet es difícil para algunas EFS, entonces puede ser importante que una persona descargue los recursos clave, haga copias de seguridad en unidades de memoria USB o discos duros y ponga estas copias a disposición de toda la EFS.

Muchas EFS hacen que el aprendizaje y el desarrollo sean obligatorios para todo el personal o para determinados grupos de colaboradores. Por ejemplo, para mantener al personal de auditoría financiera actualizado con respecto a las ISSAI, una EFS puede organizar una capacitación obligatoria de actualización técnica de dos días antes de que comience un nuevo ciclo de auditorías. Otra EFS puede desear que los equipos de auditoría de desempeño trabajen de manera más eficaz, por lo cual requiere que el personal asista a una serie de talleres cortos. Las EFS también suelen establecer estrechos vínculos con sus organizaciones nacionales de profesionales contables, lo que alienta a los encargados de auditorías financieras a convertirse en miembros y aprovechar las oportunidades de aprendizaje y desarrollo que ofrecen dichas organizaciones.

Para lograr el cambio en una EFS, es importante contar con una cantidad suficiente de personal con habilidades, experiencia y compromiso pertinentes para el cambio. Enviar a un par de empleados al extranjero para participar en un curso de capacitación rara vez es suficiente, a menos que el personal regrese y capacite a otros para que las nuevas habilidades y conocimientos se institucionalicen. Esto debe planificarse. Si se deja al azar, cuando los colaboradores regresen pueden quedar absorbidos rápidamente en el trabajo diario de la EFS y su nueva experiencia no beneficiaría a sus colegas.

Al desarrollar un plan de aprendizaje y desarrollo, la EFS:

- ¿Ha identificado las habilidades y experiencia actuales de su personal? Esto puede lograrse mediante el desarrollo de un registro de habilidades. La función de recursos humanos de la EFS puede construir este registro a partir de la información que posee y/o solicitar al personal que autoevalúe sus habilidades y experiencia, solicitando luego a sus directivos que validen esta información. La EFS debe indicar qué tipos de habilidades y experiencia desea incluir en el registro. El registro debe actualizarse periódicamente (lo ideal es una periodicidad anual).
- Después de evaluar la capacidad existente, ¿ha determinado qué combinación de habilidades y competencias que necesitará – y cuándo – para establecer e implementar su estrategia de desarrollo de capacidades?
- ¿Ha comparado las habilidades actuales y las faltantes para desarrollar un análisis de las necesidades de aprendizaje y desarrollo? Allí se describe qué nuevas habilidades y competencias requiere la EFS y cuándo.
- ¿Ha comparado este análisis con los recursos disponibles para el aprendizaje y el desarrollo, dentro y fuera de la EFS? Para determinar cuánta capacitación y actividades relacionadas de aprendizaje y desarrollo puede emprender, la EFS debe considerar cuántos profesionales y no profesionales pueden capacitarse cada año sin afectar la capacidad de la EFS para realizar su trabajo principal.

4.10 Crear convencimiento

Algunos adoptarán los cambios en los enfoques de auditoría, otros los rechazarán y otros los aceptarán sin entusiasmo. Una EFS necesita procesos establecidos para garantizar que el personal comprenda a cabalidad lo que se está haciendo y por qué, y tenga la oportunidad de expresar sus inquietudes. Si bien todos los auditores de primer nivel pueden recibir importantes oportunidades de aprendizaje y desarrollo, los gerentes de línea a menudo no necesitan el mismo nivel de exposición. Sin embargo, deben recibir capacitación sobre cómo liderar los equipos de auditoría, ya que son los encargados de implementar los nuevos enfoques. Además, cuentan con experiencia práctica en el aseguramiento de la calidad de dichas auditorías y se les debe dar la oportunidad de comprender las implicaciones de las nuevas modalidades de auditoría en cuanto a recursos

Los usuarios finales, los auditados y el parlamento, por ejemplo, necesitarán comprender mejor qué está cambiando en la EFS y por qué, qué nuevos productos se verán y cuál será su función. Los parlamentarios a menudo prefieren los enfoques tradicionales de auditoría, donde pueden ver una debilidad o falla específica de la administración, y pueden identificar a un individuo culpable. Por lo tanto, pueden ser reacios a aceptar a un modelo de informe que analiza los sistemas y sugiere mejoras en los controles, y necesitarán tiempo para comprender y ver los beneficios.

Al planificar las auditorías, es importante que las EFS recopilen información para enfocar mejor su investigación. Cuando se completan las auditorías, es vital que los mensajes clave lleguen a las audiencias apropiadas en formatos que puedan comprender y usar. Además, una EFS necesita comunicaciones internas eficaces, de manera que se mantenga al personal informado sobre desarrollos relevantes, que el conocimiento creado dentro de la EFS sea compartido, y que se anime a los colaboradores a convertirse en agentes activos de la configuración de la EFS y de su aporte a la sociedad en general.

4.11 Planificación del programa de auditoría: temas de organización y recursos

La implementación de las ISSAI puede requerir cambios en la organización, no solo en los métodos y procesos de trabajo, sino también en la forma en que se agrupan las auditorías. Si las ISSAI implementadas se relacionan con nuevas tareas de auditoría, es probable que deba crearse una nueva unidad o unidades organizativas. Aun si la implementación de las ISSAI no implica la introducción de nuevas tareas de auditoría, puede tener un impacto sobre cómo se debe organizar la EFS. Dichos cambios pueden ser causados por nuevos requisitos en relación con los sistemas de aseguramiento y control de calidad, la comunicación con las partes interesadas y la presentación de informes.

Al evaluar las implicaciones presupuestarias a corto y largo plazo, una EFS deberá considerar no solo los costos directos involucrados en la implementación de las ISSAI, sino también los costos indirectos y de oportunidad. Los costos directos pueden incluir la revisión de manuales, traducciones, actualización de herramientas técnicas y oportunidades de aprendizaje y desarrollo para auditores y gerentes.

Los costos indirectos pueden generarse debido a cambios organizacionales y la actualización de otros procesos internos y externos, como asegurar que el sistema de control de calidad de auditorías cumpla con los requisitos de las ISSAI. Si una EFS no está segura de contar con las habilidades necesarias para la gestión del proyecto, puede ser necesario contratarlas durante el período inicial de adopción de las ISSAI.

Los costos de oportunidad pueden, por ejemplo, incluir los costos de los directivos y auditores que dedican tiempo a actividades de aprendizaje y desarrollo en lugar de auditar, y el posible impacto en los cronogramas de entregas. Quizás sea necesario manejar las expectativas de las partes interesadas clave durante este proceso o implementar los cambios en forma escalonada durante un período más largo para no interrumpir el ciclo normal de informes de auditoría.

La adopción de las ISSAI a menudo significará un cambio importante en la forma en que se asigna el tiempo de los auditores a las auditorías individuales. Se necesitará más tiempo para la planificación y la documentación, y es probable que se dedique menos tiempo al trabajo de campo. La EFS debe desarrollar un plan general que indique cómo logrará cumplir con su mandato de auditoría, incluyendo: una indicación de los recursos de personal y otros costos asociados con cada auditoría, los riesgos para la implementación de este plan y cómo se han tomado en cuenta las expectativas de las partes interesadas en el desarrollo del plan.

Cuando la EFS no tenga los recursos para llevar a cabo las auditorías de todas las entidades cada año, deberá explicar con claridad cómo prioriza qué auditorías llevar a cabo. Para muchas EFS, la situación se complica todavía más porque las normas legales las obligan a auditar anualmente a todas las entidades. Esto es particularmente difícil para las EFS cuyo mandato abarca auditar a gobiernos locales, e incluso a pequeñas organizaciones no gubernamentales. Esto puede conducir a graves retrasos en las auditorías, ya que las EFS están legalmente obligadas a despachar las auditorías anteriores antes de embarcarse en auditorías más recientes. A veces, esto puede significar que una EFS se ve obligada a auditar cuentas que tienen muchos años de antigüedad y, por lo tanto, no puede ocuparse de las cuentas actuales, para las cuales la publicación oportuna de los informes de auditoría puede marcar la diferencia. Para lidiar con la acumulación de auditorías retrasadas, algunas EFS han intentado de subcontratar personal que se ocupe de resolver el problema con los fondos proporcionados por los socios del desarrollo. Si bien en ocasiones esto puede funcionar, también es importante que una EFS informe a su gobierno y al parlamento sobre las limitaciones que afronta y busque desarrollar parámetros realistas para cumplir con su mandato legal. Tales parámetros podrían implicar recursos adicionales, pero también cambios en la legislación para proporcionar flexibilidad cuando sea necesario.

Una vez que se aprueba el plan de auditoría de una EFS, debe quedar claro quién tiene la responsabilidad de supervisar el progreso en relación con las auditorías individuales y el plan en general, y qué medidas se tomarían si ocurriesen desfases. Si bien las EFS se esfuerzan mucho para garantizar que los auditores aprendan cómo llevar a cabo auditorías acordes con las ISSAI, se presta menos atención a la necesidad de desarrollar el plan de auditoría y las habilidades de gestión de los directivos de las EFS. Puede resultar útil el hermanamiento entre grupos de ejecutivos de una EFS experimentada y una que comienza a adoptar las ISSAI.

4.12 Desarrollo de la calidad

Una EFS invierte mucho tiempo en construir su reputación como una organización íntegra, en la que se puede confiar para producir auditorías equilibradas de alta calidad. Puede tomar solo una auditoría de mala calidad para dañar esa reputación. Adoptar los estándares internacionales trae consigo la expectativa de un mayor enfoque en la calidad de las auditorías, y de hecho es responsabilidad de todo el personal de auditoría contribuir a garantizar la calidad verificando que todos los hechos sean correctos y las conclusiones cuenten con el respaldo de evidencia sólida. Las reuniones con los auditados al final de una auditoría, en las que se debaten los hallazgos, las recomendaciones y las opiniones de auditoría, proporcionan un terreno de pruebas valioso para verificar la solidez de las conclusiones y corregir cualquier error fáctico. Sin embargo, la mayoría de las EFS mantienen estructuras separadas de aseguramiento de la calidad para garantizar que las auditorías individuales sean objeto de una revisión independiente y se cuestionen antes de la publicación. Además, el aseguramiento de la calidad incluye verificar que las normas de auditoría, la metodología y las pautas de la EFS se estén aplicando correcta y sistemáticamente en toda la organización. Asimismo, es necesario identificar y abordar las necesidades de aprendizaje y desarrollo, y mejorar constantemente los estándares.

Para administrar este aseguramiento de la calidad, una EFS crea generalmente una unidad o un equipo de aseguramiento de la calidad. Estas unidades pueden formar parte de un departamento central de apoyo a las auditorías, cuyas otras responsabilidades pueden incluir la actualización de los manuales de auditoría, formular directrices, solucionar consultas de auditoría específicas, prestar atención a nuevos desarrollos externos en cuanto a normas y enfoques de auditoría, organizar actividades de aprendizaje y desarrollo y ofrecer apoyo especializado a los equipos de auditoría en temas estadísticos, sistemas informáticos y respaldo metodológico adicional.

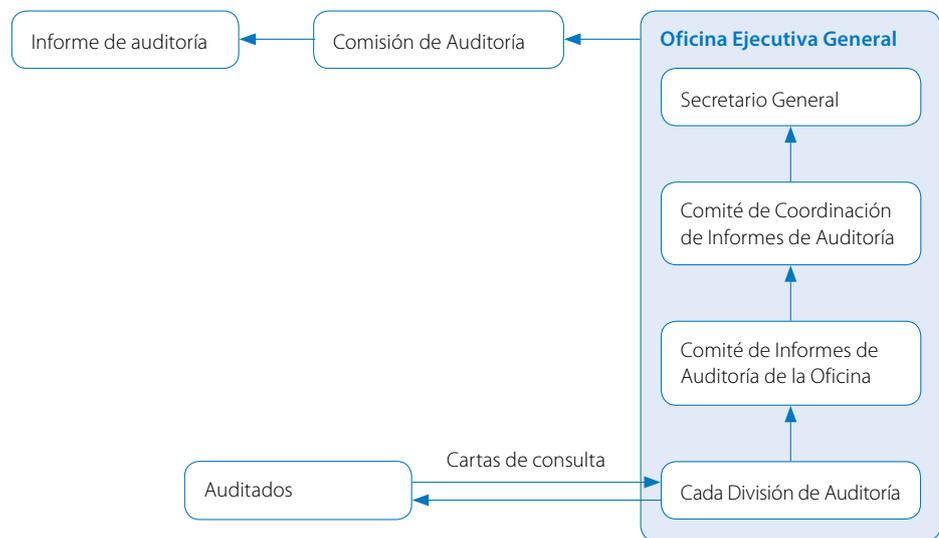
Características clave de una función eficaz de aseguramiento de la calidad:

- Cuenta con auditores que son reconocidos por colegas como profesionales expertos.
- Los traslados temporales a la unidad se consideran como períodos de perfeccionamiento profesional.
- Cuenta con auditores especializados en las principales áreas de auditoría de la EFS.
- Proporciona retroalimentación clara, por escrito y en persona, a los auditores, cuidando que sea oportuna para que las auditorías no se retrasen.
- Enfoca las revisiones en las auditorías de alto riesgo, pero incluye un elemento aleatorio para garantizar que todos los equipos de auditoría tengan la posibilidad de ser sometidos a revisiones; en la etapa de planificación, puede incluir revisiones por parte del equipo o los pares.
- Aplica una mayor rigurosidad a la revisión de áreas específicas, por ejemplo, la precisión de las recomendaciones, para garantizar que estas sean claras y conduzcan a acciones inequívocas y mensurables.
- El número de miembros del personal es proporcional al número de auditorías que se producen.
- Extrae enseñanzas del aseguramiento de la calidad y proporciona retroalimentación al personal al menos una vez al año.
- El personal de control de calidad recibe oportunidades de aprendizaje y desarrollo sobre cómo brindar retroalimentación: muchas EFS carecen de una cultura de retroalimentación que sea categórica y tajante, por lo que tanto el equipo de control de calidad como todo el personal de la EFS puede requerir capacitación para dar y recibir retroalimentación.

Fórmulas innovadoras para que las EFS puedan mejorar la calidad:

- Conferir premios a nivel interno o regional para celebrar y recompensar las auditorías de calidad.
- Emplear a un editor residente para establecer normas de estilo y mejorar la redacción.
- Realizar auditorías conjuntas con otras EFS en temas específicos de auditoría (por ejemplo, impuestos) mediante reuniones virtuales o presenciales durante las fases de planificación, finalización del trabajo de campo y presentación de informes.
- Solicitar comentarios sobre los borradores de informes de auditorías de desempeño a un colega de otra EFS con experiencia de auditoría en un área similar.
- Contratar a una universidad líder para que ésta lleve a cabo revisiones posteriores de la auditoría.
- Solicitar una evaluación a profesionales o instituciones pares sobre los sistemas de control y aseguramiento de la calidad de la EFS.

EFS de Japón: Proceso de control de la calidad



Los resultados de las auditorías se publican como Informes de Auditoría después de que la Comisión de Auditoría, un órgano de toma de decisiones de la Junta de Auditoría de Japón, emite un veredicto final.

Antes del debate en la Comisión de Auditoría, los resultados de la auditoría son cuidadosamente evaluados por un sistema multinivel de la Oficina Ejecutiva General, que incluye el Comité de Informes de Auditoría de la Oficina, el Comité de Coordinación de Informes de Auditoría y la Reunión de Informes de Auditoría presidida por el Secretario General.

El Comité de Informes de Auditoría de la Oficina y el Comité de Coordinación de Informes de Auditoría adoptan un sistema de evaluación entre pares para garantizar la objetividad y credibilidad de su veredicto. En el sistema, uno de los miembros de cada comité revisa críticamente cada caso de auditoría por adelantado, verificando la exactitud de la descripción de los hechos y la pertinencia de la conclusión. El resultado de la revisión se informa al comité pertinente.

Fuentes clave:

- La **ISSAI 40** proporciona consejos generales para ayudar a las EFS a desarrollar sistemas de aseguramiento de la calidad apropiados a sus circunstancias particulares: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-40-quality-control-for-sais.html>.
- La IDI prepara una **Herramienta de Aseguramiento de la Calidad** y pautas para auditorías financieras, de desempeño y de cumplimiento, que estarán disponibles en el sitio web de la IDI en 2018: www.idi.no.

4.13 Temas específicos de las EFS autorizadas a imponer sanciones

Las EFS con facultades para imponer sanciones ejercen sus funciones con autonomía frente al poder ejecutivo y al poder legislativo. En su calidad de órgano jurisdiccional, no solo realiza auditorías como cualquier otra EFS, sino también juzga e impone sanciones si encuentra irregularidades. Los contadores públicos y los administradores de los fondos públicos son personalmente responsables por los controles que están obligados a llevar a cabo o por la administración de estos controles. Después de una audiencia, la auditoría puede conducir a una declaración de responsabilidad financiera o a una multa.

Los principales desafíos consisten en recabar oportunamente los estados financieros y los documentos justificativos correspondientes, y seleccionar aquellos que requieran un escrutinio exhaustivo por medio de un enfoque basado en el riesgo. Otro desafío reside en garantizar que las sanciones se hagan efectivas cuando se imponen. Después de la sentencia, algunos ministerios de finanzas tienen el poder de eximir a los contadores de su responsabilidad. El presidente, los miembros a cargo de las funciones judiciales y el fiscal de la EFS (cuando así lo disponga la ley) deben gozar de un estatus que garantice su permanencia en el cargo, para asegurar su protección contra toda investigación. De acuerdo con sus respectivas leyes nacionales, las EFS con facultades para imponer sanciones pueden contar con un fiscal propio (o, alternativamente, con colaboradores que ejerzan esa función), el cual velará por la correcta aplicación de la ley e iniciará procesos legales en los casos que están sujetos a la jurisdicción de la EFS.

4.14 Cómo abordar las auditorías especializadas

Si bien las ISSAI se diseñaron para ser aplicadas a cualquier auditoría financiera, de cumplimiento o de desempeño, puede ocurrir que las EFS deseen conformar un equipo con habilidades especializadas, por ejemplo, en auditorías de sistemas informáticos, auditorías ambientales, gestión de contratos, auditorías referentes a la deuda pública y/o a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. En algunos casos, una EFS opta por contar con unidades o equipos especializados para llevar a cabo auditorías en estas áreas. En otras ocasiones, preferirá asignar a estos colaboradores especializados la función de asesores para toda la organización.

Acciones para acceder al conocimiento y las habilidades de especialistas:

- Desarrollar consejos asesores formados por especialistas dispuestos a asesorar a la EFS: los académicos y otros expertos a menudo se avienen a donar su tiempo de forma gratuita.
- Fomentar la formación de comunidades de práctica dentro de la EFS. Estas pueden convocar a expositores externos o formar una comunidad virtual con sus pares en otras EFS, por ejemplo, para intercambiar ideas sobre las auditorías de las autoridades de hacienda y de aduanas.
- Contratar a empresas privadas para poder recurrir a ellas cuando se presentan tareas complejas de auditoría (por ejemplo, para solicitar apoyo experto cuando se trata de auditar complejos conjuntos de datos informáticos).
- Emplear a funcionarios públicos recientemente jubilados en contratos a corto plazo para asesoramiento en áreas gubernamentales específicas.
- Realizar un seguimiento regular de los Grupos de Trabajo de la INTOSAI, especialmente aquellos que pertenecen al Comité de Compartir Conocimientos (www.intosaiksc.org – solo en idioma inglés), presidido por la Oficina de Auditoría de la India.

Fuentes clave

Sobre auditorías de TI:

- Manual del Grupo de Trabajo sobre Auditoría de TI: http://icisa.cag.gov.in/resource_files/c60986ef8dd5d4f658df077c1b5dceb7.PDF Para una versión en español, descargar el documento PDF publicado por OLACEFS: <http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/04/WGITA-IDI-Handbook-on-IT-Audit-2014-S.pdf>
- El Grupo de Trabajo sobre TI de la EUROSAI cuenta con un sitio web donde se coteja y resume informes de auditoría con elementos de TI provenientes de distintas EFS: <http://eurosai-it.org/nowa/index.php/en/the-cube.html>.

Sobre industrias extractivas:

- Grupo de Trabajo sobre Auditoría de la Industria Extractiva: <http://www.wgei.org> (solo en inglés).

Sobre auditorías ambientales:

- Grupo de Trabajo sobre Auditoría Medioambiental: <https://www.environmental-auditing.org/> (solo en inglés).
- **Colección de casos sobre auditoría ambiental en Asia** de la ASOSAI, publicada en marzo de 2016 (solo en inglés): http://asosai.org/asosai/news/publications_detail.jsp?idx=10642

Sobre deuda pública:

- Grupo de Trabajo sobre Deuda Pública: www.wgpd.org.mx/ (solo en inglés).

Sobre modernización financiera y reforma regulatoria:

- Grupo de Trabajo sobre Modernización Financiera y Reforma Regulatoria: <http://www.contraloria.cl/Wdpress/Financial-Modernization/> (solo en inglés).

Sobre evaluación de programas

- Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Políticas Públicas y Programas: <http://program-evaluation.ccomptes.fr/index.php?lang=en> (solo en inglés).

Sobre indicadores nacionales clave:

- Grupo de Trabajo sobre Indicadores Nacionales Clave: <http://audit.gov.ru/en/activities/international-activities/intosai-working-group-on-key-national-indicators/> (solo en inglés).

Sobre auditoría de adquisiciones públicas:

- Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Adquisiciones Públicas: <http://www.ach.gov.ru/en> (solo en inglés).

Sobre “big data”:

- Grupo de Trabajo sobre “Big Data”: <http://www.audit.gov.cn/WGBD/>

Sobre anticorrupción:

- Grupo de Trabajo sobre Lucha contra la Corrupción y el Lavado de Activos: http://wgfacml.asa.gov.eg/index_files/documents_of_interest.htm (solo en inglés).
- La IDI ha producido guías y ha creado una red de personal interesado: <http://www.idi.no/en/idi-cpd/sai-fighting-corruption-programme>

Sobre los ODS:

- El Comité de Compartir Conocimientos ha sido identificado en el Plan Estratégico de INTOSAI 2017-22 como el centro que congrega los esfuerzos de la INTOSAI para compartir conocimientos sobre el apoyo de las EFS y sus contribuciones al seguimiento y revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Comité y la IDI han publicado pautas sobre la *Preparación para la auditoría a la implementación de los ODS*.

4.15 Compartir conocimientos

Cada vez más, las EFS están buscando maneras de combinar el conocimiento que obtienen de diferentes auditorías para identificar lecciones aprendidas de mayor alcance sobre, por ejemplo, la gestión de grandes proyectos o el suministro de servicios más eficientes a los ciudadanos.

Alemania: Guías de buenas prácticas

Cuando el Tribunal Federal de Auditoría de Alemania identifica los hallazgos de auditoría que pueden tener una relevancia más amplia. Estos hallazgos se compilan en “guías de buenas prácticas” y se ponen a disposición en todo el sector público federal alemán. Los componentes clave de las guías son las recomendaciones colocadas al principio. Cada recomendación se complementa con un resumen ejecutivo de los hallazgos de auditoría que sirven de base para dicha pauta. Algunas guías también incluyen notas que hacen referencia a directrices, instrucciones u opiniones relevantes, etc., que el Tribunal Federal de Auditoría ha emitido previamente. En lugar de señalar los errores del pasado, las guías están diseñadas para ayudar a evitar los “errores comunes” en el desempeño de las funciones del Gobierno Federal. Para mayor información, consultar: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle> (página web disponible en inglés y alemán).

Anexo 1

Abreviaturas

AFROSAI-E	Organización Regional de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África – Habla inglesa
CAROSAI	Organización Regional de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe
C&AG	Contralor y Auditor General (siglas en inglés)
iCATs	Herramientas para el Diagnóstico de Cumplimiento de las ISSAI
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
ICT	Tecnología de Información y Comunicación (siglas en inglés)
IDI	Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (siglas en inglés)
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (siglas en inglés)
ISSAIs	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (siglas en inglés)
PAC	Comité de Cuentas Públicas (siglas en inglés)
PASAI	Organización Regional de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico
PEFA	Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (siglas en inglés)
SAI	Entidad Fiscalizadora Superior (siglas en inglés)
SAI PMF	Marco para la Medición del Desempeño de la EFS (siglas en inglés)
SWOT	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (siglas en inglés)
TIC	Tecnología de Información y Comunicación

Anexo 2

Declaración de aseguramiento de la calidad

El presente documento ha sido sometido a las siguientes revisiones de control de calidad:

- se ha establecido un Comité Directivo compuesto por la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia y el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos, para acordar la estructura del documento, revisar las versiones preliminares y aprobar la publicación final;
- se ha invitado a un grupo más amplio de partes interesadas clave, compuesto por las EFS, las organizaciones regionales de la INTOSAI y la comunidad de donantes, para solicitar sus comentarios sobre la estructura propuesta inicialmente y la versión preliminar de la guía;
- todos los miembros del Comité de Creación de Capacidades (CBC) de la INTOSAI fueron invitados a comentar sobre la versión preliminar y aportar ejemplos de estudios de caso;
- la versión preliminar de la guía fue publicada en el sitio web del Comité de Creación de Capacidades y en el sitio web de la INTOSAI para comentarios; y
- el Comité Directivo del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI ha aprobado el documento.

