

# **ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES XXII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA**

## **TEMA TÉCNICO I**

### **Auditorías Coordinadas como Estrategia de Capacitación: Ejemplo de la Evaluación de las Acciones Nacionales y Regionales de Combate a la Fiebre Aftosa**

#### **PONENCIA BASE**

##### **1. INTRODUCCIÓN**

El papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) es, en esencia, auditar las cuentas y las operaciones del gobierno y promover buenas prácticas de administración financiera y rendición de cuentas dentro del gobierno<sup>1</sup>. El buen cumplimiento de esa misión exige que las EFS adopten políticas de creación de capacidades que les permitan enfrentar el desafío de auditar intervenciones públicas cada vez más complejas, dinámicas e interconectadas con programas regionales e internacionales.

La importancia del perfeccionamiento de las estructuras de las EFS fue subrayada durante el 21° Simposio de Auditoría Gubernamental de las Naciones Unidas/INTOSAI<sup>2</sup>, donde se resaltó que las EFS tienen gran responsabilidad en la estructuración y en la sostenibilidad de la gobernanza de los países.

Específicamente, por medio de la Resolución A/66/209, la Asamblea General de las Naciones Unidas enfatizó la necesidad de la creación de capacidades como forma de promoción del desarrollo y declaró que:

“(…)

2. Reconoce también la importante función que cumplen las entidades fiscalizadoras superiores en la promoción de la eficiencia, rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, lo que contribuye a la consecución de los objetivos y las prioridades de desarrollo nacionales, así como de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio;

5. Alienta a los Estados Miembros y a las instituciones pertinentes de las Naciones Unidas a que continúen e intensifiquen su cooperación, incluso en materia de creación de capacidad, con la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a fin de promover la buena gobernanza garantizando la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y transparencia

---

<sup>1</sup> INTOSAI Strategic Plan 2011-2016\_INTOSAI at a glance

<sup>2</sup> Report on the 21st UN/INTOSAI Symposium on Government Audit

[http://www.INTOSAI.org/fileadmin/downloads/downloads/5\\_events/symposia/2011/\\_E\\_21\\_UN\\_INT\\_SympReport.pdf](http://www.INTOSAI.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/2011/_E_21_UN_INT_SympReport.pdf)

mediante el fortalecimiento de las entidades de fiscalización superiores”.

Además del reconocimiento de instituciones multilaterales como la ONU, vale la pena destacar la importancia dada por la sociedad civil al papel de las EFS en el control y en la evaluación del uso de los recursos públicos. En ese contexto, la capacidad de las EFS de inducción de cambios en la gestión pública ha llamado la atención de las instituciones donadoras y de apoyo institucional.

El gran desafío de las EFS, especialmente en los países en vías de desarrollo, ha sido el de estructurarse para atender la creciente demanda de la sociedad y para realizar auditorías modernas en las intervenciones gubernamentales que vienen tornándose más complejas, dinámicas e integradas con otras funciones de gobierno. En ese sentido, la necesidad de inversiones continuas para la estructuración de las EFS han guiado a la INTOSAI, a los grupos de trabajo, a los comités y a los órganos de capacitación de las diferentes regiones a alinear esfuerzos en la difusión y en la implementación de Estándares Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>3</sup>) y en la estructuración de una estrategia de desarrollo de capacidades.

En ese sentido, en octubre de 2009, la INTOSAI celebró un Memorando de Entendimiento con la comunidad de donadores para fomentar la creación de capacidades de las EFS de países en vías de desarrollo. La iniciativa tiene como objetivo aumentar el apoyo financiero ofrecido por la comunidad de donadores para las acciones de capacitación y mejora de la calidad de su apoyo por medio de canales más estratégicos y armonizados.

Según el Plan Estratégico de la INTOSAI 2011-2016, en el ámbito de la prioridad estratégica 3 – Fortalecimiento de la Creación de Capacidades de las EFS, el foco principal de ese apoyo son las acciones de carácter nacional y regional, siempre con la intención de suplir los programas existentes de capacitación. Además de ello, esos esfuerzos mudaron gradualmente su foco, los cuales se concentran en ofrecer apoyo a acciones de creación de capacidades individualizadas para un enfoque estratégico, coordinación a nivel global y regional, además de la priorización para el apoyo a las EFS de países en vías de desarrollo.

En esa misma línea, el Plan Estratégico de la INTOSAI 2011-2016, en el ámbito de la prioridad estratégica 2 – Implementación de las ISSAI, eligió la amplia utilización de las ISSAI por parte de las EFS como uno de los factores clave para acelerar el proceso de creación de capacidad:

“Objetivo Estratégico 1: Estándares Profesionales

Beneficios Esperados

(...)

Promover mejoras en términos de calidad y uniformidad de la auditoría del sector público por medio de la adopción y aplicación rentable de estándares profesionales, de acuerdo con los principios y valores de la INTOSAI, basados en las mejores prácticas consistentes con los requisitos y jurisdicciones de las EFS y la soberanía nacional.

El uso de estándares aceptados globalmente promueve la calidad, credibilidad y confianza en las auditorías del sector público y aumenta el profesionalismo entre los auditores.”

---

<sup>3</sup> INTOSAI Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs).

Según Elmore (2011), la utilización de las ISSAI proporcionará a las EFS la oportunidad de agregar credibilidad, calidad y profesionalismo a sus fiscalizaciones. En el encuentro del Comité Coordinador (Steering Committee) del PSC, en 2010, en Copenhague, se aprobó la estrategia de *ISSAIs Awareness Raising* y se creó una *task force* para garantizar que la estrategia se transforme en acciones concretas.

En 2012 se inició el programa 3i (*INTOSAI Implementation Initiative*) que tiene como objetivo difundir las ISSAI y que será, según su programación 2012-2014, planeado, ejecutado y monitoreado por la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI), en alianza con el PSC, sus subcomités y con los grupos regionales de la INTOSAI. Esta iniciativa cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial y será el mayor programa, de carácter global, ya dirigido en el ámbito de la INTOSAI<sup>4</sup>.

Para que tengan éxito en este y otros desafíos relacionados con el desarrollo institucional, es importante que las EFS se tornen organizaciones orientadas al aprendizaje, es decir, que identifiquen sus necesidades y sean capaces de transformar el conocimiento en acciones concretas para la auditoría. Aunque no hay datos concretos, la práctica se observa en las diversas intervenciones de capacitación en el ámbito de la OLACEFS se relaciona con cursos que no involucren trabajos reales, o sea, no están previstas investigaciones y análisis concretos de la información enseñada en las clases.

La necesidad de asociar conocimientos teóricos a trabajos prácticos para la efectiva creación de capacidades es corroborada por la IDI<sup>5</sup>:

“La experiencia de la IDI es que la enseñanza tan solo en el salón de clases tiene impacto limitado. Nuestros programas por lo tanto, tienen como objetivo la combinación del desarrollo de habilidades teóricas con la implementación de trabajos prácticos. La parte teórica es realizada tanto por medio de capacitaciones presenciales en salón de clases como por *e-learning*. Esa fase es seguida de implementación práctica por medio de auditorías-piloto en que la ayuda es ofrecida durante la ejecución de las auditorías o por medio de reuniones de revisión.”

Se necesita, por lo tanto, en paralelo a los esfuerzos para difundir las ISSAI, fortalecer a las organizaciones para que se tornen eficaces en la conducción del aprendizaje de sus empleados, o sea, es necesaria una cultura organizacional que indique la necesidad de capacitación continua y centrada a la aplicación del conocimiento en acciones que generen capacidades.

En los próximos tópicos será presentada una propuesta detallada capaz de contribuir eficazmente a la creación de capacidades de las EFS, lo que permite aplicar las ISSAI e incluir los esfuerzos de los Comités y de las Comisiones de la INTOSAI y de la OLACEFS en los productos capaces de mejorar el impacto de las auditorías, fortaleciendo la imagen del sistema de las EFS y acercando a las instituciones de fomento institucional que participen en el proyecto.

---

<sup>4</sup> <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MIId1=117&AIId=789>

<sup>5</sup> <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MIId1=93&AIId=551>

## **2. ETAPAS DE LA AUDITORÍA COORDINADA Y SU ALINEAMIENTO CON LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE LA OLACEFS E INTOSAI**

Esta propuesta tiene como objetivo mostrar la oportunidad de implementar una estrategia para el desarrollo de capacidades para la OLACEFS que involucren el uso de las auditorías de cooperación, en particular, las auditorías coordinadas como método de aprendizaje que se pueden utilizar para fortalecer los objetivos estratégicos establecidos por los Planes Estratégicos de la OLACEFS y de la INTOSAI.

Las diversas formas de auditorías en cooperación han sido utilizadas por la comunidad internacional para diferentes propósitos, por lo general para abordar los temas transnacionales como el medio ambiente o para auditar a los organismos multilaterales, cuyo presupuesto no sólo proviene de un país, o incluso para auditar un tema complejo que exija la cooperación con EFS con mayor experiencia en el asunto como, por ejemplo, en casos de la Tecnología de la Información (TI).

De acuerdo a lo establecido en la guía de la INTOSAI titulada *Guía para Programas de Auditoría Cooperativa entre EFS*, las auditorías en cooperación pueden ser de tres tipos: conjuntas, paralelas y coordinadas.

Las auditorías conjuntas son aquellas en las que las decisiones claves son compartidas, el trabajo de auditoría se lleva a cabo por un solo equipo (con miembros de diferentes EFS) y al final se elabora un único informe que cada EFS puede presentar ante su parlamento o el órgano directivo. Las auditorías paralelas son aquellas en las que las decisiones claves son compartidas, sin embargo, cada auditoría se lleva a cabo en su país por su propia EFS. Cada EFS investiga el mismo tema, pero dentro de sus facultades legales. Comparten observaciones, pero cada EFS prepara su informe de forma independiente. Por último, las auditorías coordinadas son una combinación de las auditorías conjuntas y paralelas, es decir, puede ser una auditoría conjunta, pero con informes por separado, o puede ser una auditoría paralela, pero con un informe único, además de los informes nacionales separados.

Según el documento *Aprendizaje por Impacto – Una Guía Práctica para las EFS* de la IDI, las auditorías en cooperación, son un importante método de aprendizaje porque permiten el uso de los conocimientos para el análisis de problemas reales.

La actual propuesta de estrategia de desarrollo de capacidades involucra la capacitación presencial y virtual, auditorías coordinadas y auditoría piloto. La estrategia de desarrollo que aquí se propone consiste en combinar acciones de enseñanza (presenciales o a distancia) con casos concretos de auditorías, lo que permite emparejar el desarrollo de habilidades teóricas con competencias profesionales prácticas, en perfecta sintonía con el Modelo de Creación de Capacidades desarrollado por la IDI. Como consecuencia, esta estrategia busca las necesidades de EFS de convertirse en organizaciones orientadas al aprendizaje y ser capaz de generar fiscalizaciones consistentes, robustas y aceptadas internacionalmente.

La estrategia propuesta contempla que las EFS desarrollen conocimientos y habilidades a lo largo de las siguientes etapas de trabajo, basadas en las directrices establecidas en la *Guía para Programas de Auditoría Cooperativa entre EFS* de la INTOSAI:

1. identificación de temas prioritarios para las Auditorías.
2. Planificación de las posibles líneas de investigación (definición de objetivos y del tipo de auditoría).
3. Preparación de la auditoría.
  - 3.1. Formación de los equipos y definición del o de los Coordinadores.
  - 3.2. Realización de capacitación en técnicas/herramientas de auditoría (virtual o presencial).
  - 3.3. Realización de capacitación técnica en el tema objeto de la auditoría;
  - 3.4. Realización de taller (workshop) o panel de referencia con especialistas en el tema objeto de la auditoría.
  - 3.5. Realización de análisis preliminares (ámbito nacional).
  - 3.6. Compilación/consolidación de los análisis (ámbito nacional).
  - 3.7. Delineamiento del plan de auditoría, de acuerdo con las ISSAI.
  - 3.8. Definición del cronograma de la auditoría.
4. Realización de auditorías en cada país.
  - 4.1. Monitoreo del cronograma y del plan de auditoría.
  - 4.2. Realización de reuniones virtuales para compartir el progreso de la auditoría.
5. Realización de reunión técnica para discutir los resultados y la definición de la estructura del informe consolidado.
6. Difusión del informe consolidado.
7. Monitoreo de las recomendaciones.
8. Evaluación de la iniciativa y continuidad de los esfuerzos de cooperación.

El proyecto de auditorías coordinadas abarca y desarrolla en una acción todos los objetivos estratégicos establecidos por los Planes Estratégicos de la OLACEFS 2011-2015 y de la INTOSAI 2011-2016:

**Capacitación Integral del Auditor:** capacitación en técnicas y métodos de auditoría, capacitación técnica sobre el tema de auditoría, aplicación inmediata de las habilidades adquiridas en las capacitaciones en los desafíos prácticos impuestos por el trabajo de auditoría a ser desarrollado, práctica de utilización de estándares profesionales de auditoría (ISSAI), elevación del grado de conocimiento sobre temas de interés regional y mundial y exposición a diferentes culturas y enfoques profesionales.

- **Alineamiento Estratégico:** Creación de Capacidad Institucional (Objetivo Estratégico 1 de la OLACEFS y 2 de la INTOSAI) y compartir el conocimiento/Gestión del Conocimiento (Objetivo Estratégico 3 de la OLACEFS e INTOSAI).

**Estrategia Integrada a Largo Plazo de Desarrollo Institucional:** enfoque continuo de intercambio y compartir las mejores prácticas internacionales de auditoría y soluciones profesionales para los desafíos comunes a todas las EFS de la región.

- **Alineamiento Estratégico:** Modelo de Organización Internacional (Objetivo Estratégico 4 de la OLACEFS e INTOSAI).

**Realización de Trabajos sobre Temas de Relevancia Regional y Global:** la presentación de informes de las EFS sobre temas relacionados con objetivos de desarrollo ayuda a promover el valor de las EFS y la confianza pública en sus trabajos.

- **Alineamiento Estratégico:** Demostrar el valor de las EFS (Prioridad Estratégica 4 de la INTOSAI).

**Entrega de Productos que Despiertan el Interés de las Agencias Internacionales de Cooperación:** la realización de trabajos relacionados con objetivos de desarrollo regional y mundial se ajusta perfectamente con el recibimiento de apoyo por parte de instituciones de actuación regional y global (Organización de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Banco Mundial, BID, GIZ, etc.).

- **Alineamiento Estratégico:** Creación de Capacidad Institucional (Objetivo Estratégico 2) y Modelo de Organización Internacional (Objetivo Estratégico 4 de la OLACEFS e INTOSAI).

**Promoción del Proceso de Implementación de las ISSAI:** la aplicación de las ISSAI en las fases de planeamiento, ejecución y comunicación de los resultados de las auditorías promueve su adopción, aumenta la calidad y la uniformidad de los trabajos de auditoría en el sector público y crea competencias en los cuadros de las EFS para que puedan, inclusive, habilitarse en los programas de certificación en ISSAI, a ser desarrollado por la IDI, para el establecimiento de un grupo de facilitadores.

- **Alineamiento estratégico:** Estándares Profesionales (Objetivo Estratégico 1 de la INTOSAI)

Cuadro I – Alineamiento de la Propuesta con las Estrategias de la INTOSAI y de la OLACEFS

PLAN ESTRATÉGICO	METAS ESTRATÉGICAS	ADHESIÓN A LA PROPUESTA DE DESARROLLO DE CAPACIDADES CON AUDITORÍAS COOPERACIÓN
INTOSAI (2011-2016)	1 – Rendición de cuentas y Estándares Profesionales;  2 – Creación de capacidades	La estrategia de desarrollo de capacidades propuesta contribuye a la estructuración de EFS fuertes, independientes y multidisciplinares, permitiendo la implementación de las Estándares Internacionales para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).  Las auditorías en cooperación, previstas en el ámbito de la estrategia de desarrollo de capacidades, ayudan a los equipos a aprender

<p>institucionales</p> <p>3 - Compartir informaciones y servicios de conocimiento</p> <p>4 - Organización internacional modelo</p>	<p>utilizando el conocimiento teórico en situaciones reales y concretas.</p> <p>La estrategia propuesta tiene como objetivo promover la cooperación, la colaboración y la mejora continua de las EFS, a través de la comunicación de conocimientos que incluyen las evaluaciones comparativas, los estudios sobre mejores prácticas y la investigación sobre temas de interés y preocupación mutuos.</p> <p>Las auditorías en cooperación permiten una actuación que promueva prácticas de trabajo económicas, eficientes, eficaces y efectivas y que mejoren la imagen de la INTOSAI y de las EFS.</p>
<p><b>OLACEFS</b></p> <p>(2011-2015)</p> <p>1 - Desarrollo de Capacidades Institucionales</p> <p>2 - Posicionamiento Internacional</p> <p>3 - Gestión del conocimiento</p> <p>4 - Organización Modelo</p>	<p>La utilización de las auditorías coordinadas puede servir para difundir y aplicar efectivamente los estándares de auditoría de la INTOSAI. Además de ello, el uso de <i>benchmarking</i> puede servir para difundir buenas prácticas entre países que participen en las auditorías en cooperación.</p> <p>Con la propuesta de estrategia, se entiende que sea posible, con las auditorías en cooperación, crear redes de aprendizaje, desarrollar aprendizajes conjuntos, dar respuestas efectivas a demandas de las EFS, transformar las EFS en organizaciones de aprendizaje eficaces.</p> <p>Dentro de la meta estratégica relacionada con la organización y modelo está el componente relacionado con productos. Las auditorías coordinadas pueden contribuir a elaborar productos que sean reconocidos por su calidad en temas vinculados al control gubernamental de la región. Las auditorías coordinadas pueden generar productos que sirvan de parámetros para otras EFS de la INTOSAI, fortaleciendo, inclusive, la imagen de la OLACEFS.</p> <p>Las auditorías en cooperación tienen la posibilidad de aumentar el vínculo con la INTOSAI, dado que la prioridad de la INTOSAI y de sus Comités es la implementación de las ISSAI. En ese sentido, al planear las capacitaciones se debe divulgar las ISSAI en los trabajos que vayan a ser realizados. Se entiende que sea posible explorar las potenciales sinergias entre los comités de la INTOSAI y de la OLACEFS.</p>

Los planes Estratégicos de la OLACEFS y de la INTOSAI enfatizan la necesidad de la creación de capacidad institucional de las EFS por medio de la capacitación, asistencia técnica, compartir la información y otras actividades.

La estrategia propuesta sugiere la integración de diversas actividades, actualmente en curso, para permitir que haya una sinergia entre ellas y sus efectos sean potencializados. El uso de los métodos conocidos de aprendizaje – como auditorías en cooperación, auditorías pilotos, capacitación presencial, la capacitación virtual, los expertos en *coaching*, otros - en combinación con los esfuerzos de la INTOSAI, Comités, Comisiones, Grupos de Trabajo Regionales para implementación de las ISSAI y el apoyo financiero de las instituciones de fomento pueden alinearse en trabajos planeados conjuntamente con las EFS, los órganos de la estructura del sistema de las EFS y los donantes.

Como presenta la tabla anterior, con relación a la OLACEFS, la propuesta se adhiere a los cuatro objetivos de su Plan Estratégico 2011-2015, a saber:

1. Fortalecimiento de la capacidad institucional.
2. Gestión del conocimiento.
3. Posicionamiento internacional.
4. Modelo de organización.

Además de permitir la creación de capacidades para las EFS, vale la pena señalar que esta propuesta se alinea con la estrategia promovida por la INTOSAI en su Plan Estratégico (2011-2016) en sus cuatro metas estratégicas:

1. Rendición de cuentas y estándares profesionales.
2. Creación de las capacidades institucionales.
3. Compartir información y servicios de conocimiento.
4. Organización internacional modelo.

En la OLACEFS, ya en 2011 el Diagnóstico Organizacional realizado señala la necesidad de realizar auditorías en cooperación como forma de fortalecimiento institucional de la OLACEFS.<sup>6</sup>

La institucionalización de los cambios puede ser notada. El Plan de Trabajo del Comité de Capacitación Regional (CCR) para el año 2012, en el ámbito del POCR/OLACEFS 2011-2012, adoptó como meta la realización de dos auditorías en Cooperación. Como continuación a esa orientación estratégica, la XVII Reunión del CCR le dio prioridad, entre sus actividades de 2013 y 2014, al fortalecimiento del modelo de auditorías en cooperación como un instrumento de capacitación.

El proyecto de realización de auditorías coordinadas también fue contemplado en el Plan Estratégico y en el Plan Operacional del CCR 2013-2015 (Meta Estratégica 1 – Desarrollo de Capacidades, Estrategia 2, Oferta de un portafolio de aprendizajes por impacto). La tarea de definición de temas estructurantes, a ser realizada en conjunto con instituciones multilaterales, será coordinada por la EFS de Brasil.

---

<sup>6</sup> Taller de Arranque Lineamientos de Mejora OLACEFS y Propuestas de Reforma, Equipo de Trabajo CGR – Chile, Marzo 2012.



### **3. Resultados y Análisis de la Auditoría Piloto**

Con el fin de evaluar la estrategia de desarrollo de capacidades, que fundamenta técnicamente el presente Tema Técnico, fue llevada a cabo una auditoría coordinada piloto en el Programa Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (PAMA).

En este sentido, la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur (EFSUR), un subgrupo de la OLACEFS, y el Comité de Capacitación Regional (CCR/OLACEFS) desarrollaron una auditoría coordinada piloto en que participaron las EFS de Argentina, Bolivia, Paraguay y Brasil, bajo la coordinación de este último. Esta auditoría tuvo como objetivo capacitar a los equipos y evaluar los métodos de aprendizaje, los procedimientos de auditoría y las técnicas de trabajo. Por ser una acción de trabajo prevista en el Plan Operativo del CCR para el año de 2011, la auditoría coordinada piloto tuvo el apoyo financiero del Programa GIZ/OLACEFS.

En la primera etapa, denominada estudio e investigación del tema, la EFS de Brasil, responsable por la coordinación de la auditoría, realizó una investigación con miras de identificar las acciones financiadas por el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) que necesitarían ser fiscalizadas. Con base en Estándares Internacionales de Auditorías (ISSAI 3000 y 3100), fue definido que el PAMA sería la mejor opción para esta auditoría coordinada. El programa fue elegido por su relevancia, nivel de riesgo y oportunidad.

En auditorías anteriores realizadas por la EFS de Brasil en el tema, se identificó, entre otros puntos, debilidades de control de los puestos en las fronteras, resaltando que una posible contaminación de la fiebre aftosa podría traer miles de millones de dólares de perjuicio, teniendo en cuenta que la región del Mercosur contiene, relativamente al espacio demográfico, el mayor rebaño de ganado en el tierra, es decir, más de 250 millones de cabezas.

Así, en la fase de planificación de la auditoría, la EFS coordinadora envió a todas las EFS una propuesta para fiscalizar el PAMA para que pudieran evaluar y sugerir posibles líneas de investigación. Después de discusiones técnicas, todas las EFS se declararon a favor del objeto sugerido y expresaron la oportunidad de hacer dicha auditoría.

Después de la aprobación del objeto de la auditoría coordinada, fueron estructuradas las actividades de capacitación de los equipos de auditoría. De acuerdo con la estrategia propuesta para el desarrollo de capacidades, una parte de la capacitación sería virtual y la otra presencial.

La capacitación virtual fue basada en técnicas y metodologías de auditoría. El curso fue ofrecido por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, entre el 17 de agosto y el 11 de noviembre de 2011. El curso no estuvo limitado a los equipos de la auditoría coordinada, teniendo la participación de 50 auditores de 14 EFS, y el objetivo fue estandarizar las herramientas, procedimientos, conceptos, es decir, homogenizar los conocimientos de auditoría de rendimiento. En este curso, para ayudar a la planificación y a la ejecución de la auditoría del PAMA, fueron destacadas tres herramientas específicas: la matriz de planificación, el análisis DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) y la matriz de los resultados.

Para complementar la formación virtual se llevó a cabo en Brasilia, del 19 al 21 de septiembre, un taller con los equipos participantes de la auditoría coordinada. Esta reunión tuvo como objetivos principales: consolidar el conocimiento de las herramien-

tas presentadas en el primer módulo del curso virtual, discutir el tema con especialistas del tema, y empezar a planear la auditoría coordinada en el PAMA.

Después de la discusión inicial sobre la planificación realizada en el taller, cada EFS tuvo un plazo de dos semanas para evaluar la matriz de planificación enviada por la EFS coordinadora. Esta matriz, generalmente, presenta de forma esquemática: las preguntas de auditoría a ser investigadas, los criterios que se utilizarán, las fuentes de información, y lo que se espera responder con la investigación que se llevó a cabo. Esta herramienta, entre otros beneficios, permite que todas las EFS sigan las mismas líneas y estrategias de investigación. En esta fase se definió el alcance y el cronograma de la auditoría coordinada piloto.

En la etapa siguiente, relativa a la ejecución de las auditorías nacionales, cada EFS realizó sus auditorías ajustando la matriz de planificación a sus necesidades locales, respetando, sin embargo, las directrices acordadas en conjunto por las EFS. En esta etapa, el trabajo de coordinación consistía en acompañar periódicamente los avances de las auditorías de las EFS, así como la presentación de documentos e informaciones claves sobre el programa, como por ejemplo, la decisión de la Comisión Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (CMA) en postergar el programa por más 18 meses.

La coordinación, para facilitar la labor de los equipos, produjo un documento titulado "Ejemplo de Matriz de Hallazgos" en el que se presentan, en forma esquemática, los resultados posibles (positivos y negativos) sobre las preguntas incluidas en la matriz de planificación. La matriz de resultados es una herramienta que ayuda a sistematizar los datos, causas, efectos y posibles propuestas de recomendaciones relativas a cada uno de los hallazgos de auditoría, ayudando a evaluar si los hallazgos de auditoría están debidamente estructurados para ser transcritos en el informe.

A continuación, fueron elaborados los informes nacionales. Estos informes siguieron la estructura habitual de cada EFS. En esta etapa no se estandarizó una estructura para los informes, pues cada EFS ya tiene su formato de informe. Antes de la elaboración del informe consolidado, se realizó en Paraguay una reunión presencial entre los equipos para definir qué tipo de información y cómo estas se presentarían en el informe consolidado y en el resumen ejecutivo. Este informe consolidado no requiere nueva aprobación de las autoridades de las EFS, pues utilizan informaciones públicas presentadas en los informes nacionales.

En la última etapa, relativa al monitoreo de las recomendaciones de la auditoría coordinada, se acordó, entre las EFS, que a cada dos años sería enviado a la Secretaría Ejecutiva de la EFSUR un informe sintético sobre la situación en que se encuentran las recomendaciones presentadas en las auditorías nacionales. Con esta información y con la información obtenida de la Unidad Técnica Focem se puede preparar un informe de seguimiento conjunto.

En relación con los costos de la auditoría coordinada piloto, éstos fueron planeados antes del inicio de la fiscalización y se previó que habría apoyo financiero del Programa GIZ/OLACEFS, sobre todo en el Taller de planificación y capacitación, realizado en Brasilia, y en la Reunión Técnica que discutió los hallazgos y la estructura del informe consolidado, realizada en Asunción.

Aunque que la auditoría piloto todavía no ha finalizado, ya se puede identificar la oportunidad de su utilización como una herramienta para el desarrollo de capacidades, destacando los siguientes puntos:

- ✓ Promueve el aprendizaje de conocimientos instrumentales (técnicas y estándares de auditoría) y agrega conocimiento sobre el tema de la de la auditoría;
- ✓ Permite compartir y hacer comparaciones (*benchmarking*) de los problemas comunes y posibles soluciones;
- ✓ Favorece la creación de una red de profesionales para aprender juntos y mantener una relación profesional duradera, con el fin de permitir el intercambio real de información relacionada con el trabajo;
- ✓ Garantiza un mayor nivel de sostenibilidad financiera para la capacitación, pues hay una planificación previa que define si los costos serán totalmente de las EFS o si serán compartidos con alguna fuente externa;
- ✓ Tienen la posibilidad concreta para apoyar la aplicación de las ISSAI, que es una de las iniciativas que ha movilizado la INTOSAI y cuenta con el apoyo de varias instituciones multilaterales de apoyo financiero;
- ✓ Crea una cultura de colaboración entre las EFS y permite incrementar el desarrollo institucional en las EFS al mismo tiempo.

Los resultados obtenidos con esta experiencia piloto demuestran que la auditoría coordinada puede ser utilizada por la comunidad internacional como una forma de crear procesos de capacitación que: aprovechen las sinergias entre las EFS; favorezcan la sostenibilidad de una red de profesionales; aporten conocimientos a los equipos de auditoría y al personal técnico; y agreguen valor a la EFS.

La estrategia propuesta tiene algunos desafíos que fueron identificados en la auditoría coordinada piloto, entre ellos están:

- ✓ La necesidad que las EFS incorporen en sus planificaciones estratégicas la directriz para llevar a cabo auditorías coordinadas y para aplicar en sus fiscalizaciones las Estándares Internacionales de Auditoría (ISSAI);
- ✓ La orientación de las instituciones de capacitación de la EFS para que las personas capacitadas en el uso de Estándares Internacionales de Auditoría y en técnicas y procedimientos de auditoría, a través de las auditorías coordinadas, participen en otras fiscalizaciones para difundir el aprendizaje;
- ✓ La necesidad de identificación de temas prioritarios y recurrentes, es decir, después de la auditoría coordinada la propia EFS continúe realizando auditorías en estas áreas;
- ✓ La realización de foros en temas claves y foros de herramientas y técnicas de auditoría con todos los participantes de las auditorías coordinadas, consultores y demás personas y instituciones involucradas en el proceso;
- ✓ La realización de seminarios sobre los temas seleccionados para la auditoría coordinada;
- ✓ La necesidad de obtener apoyo financiero de organismos para garantizar la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo de capacidades, es decir, se logre un mayor grado de participación de las EFS en todas las etapas de dicha estrategia.

#### **4. PERCEPCIONES Y DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA DE AUDITORÍAS COORDINADAS**

Con la finalidad de conocer la percepción sobre el tema y la participación de las EFS en auditorías coordinadas, fue realizada una encuesta entre todos los miembros de la OLACEFS. Las siguientes EFS participaron: Chile, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. El cuadro abajo presenta, en forma tabulada, las respuestas de las EFS:

Cuadro 2 - Respuestas de las EFS a las preguntas incluidas en el formulario enviado por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil.

<b>PREGUNTAS</b>	<b>Entidades Fiscalizadoras Superiores</b>							
	<b>RESPUESTAS</b>							
	<b>Chile</b>	<b>Cuba</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Panamá</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Venezuela</b>	<b>% "Sí"</b>
1. ¿Su EFS ya participó en auditorías de cooperación?	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	71%
2. ¿Su EFS ha realizado acciones de capacitación combinadas con trabajos prácticos reales y concretos?	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	57%
3. ¿El plan estratégico de su EFS está alineado con los planes estratégicos de la INTOSAI y de la OLACEFS?	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	57%
4. ¿Cuáles son las áreas prioritarias para auditorías coordinadas?	<b>Chile</b>	<b>Cuba</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>Panamá</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Venezuela</b>	<b>% "Sí"</b>
Obras de Infraestructura	Sí	-	Sí	Sí	Sí	No	No	57%
Programas de Educación	Sí	-	Sí	Sí	Sí	No	Sí	71%
Programas de Salud	Sí	-	Sí	Sí	Sí	No	Sí	71%
Programas de Transferencia de Renta y Reducción de la Pobreza	Sí	-	Sí	Sí	Sí	No	Sí	71%
Medio Ambiente	Sí	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	85%
Tecnología de la Información	No	-	Sí	Sí	Sí	No	No	42%

Se observa que la mayoría de las EFS ya estuvo involucrada en auditorías coordinadas y manifestó su interés en participar en trabajos relacionados a temas que, fácilmente, pueden componer acciones de auditoría con carácter regional o incluso de interés global, como salud, educación, transferencia de renta, infraestructura y medio ambiente.

Las respuestas también demuestran que la propuesta del proyecto de implementación de actividades de capacitación conjugadas con actividades profesionales prácticas encuentra eco en las EFS, teniendo en cuenta que la mayoría de las entidades que respondieron ya adoptan la práctica de conjugar el aprendizaje teórico con la consolidación del conocimiento en la práctica.

Finalmente, las respuestas al cuestionario revelaron que hay espacio para avanzar en el área de alineamiento del proceso de planeamiento de las EFS con los planes estratégicos de la OLACEFS e INTOSAI, teniendo en cuenta que no todas las entidades de fiscalización que respondieron elaboran sus planes estratégicos a partir de aquellos elaborados por esas organizaciones internacionales

La adhesión a las acciones de auditorías coordinadas converge para que las EFS se movilen en dirección hacia los planes estratégicos de la OLACEFS e INTOSAI porque, de acuerdo a lo que se vio, el proyecto aborda todos los objetivos estratégicos de esas organizaciones internacionales.

Al ser indagadas sobre los principales desafíos para la implementación de auditorías en cooperación, las EFS se manifestaron de la siguiente manera:

*“El mayor de los desafíos se presenta en la etapa de planificación, atendida la necesidad de considerar las diversas realidades de cada país participante. Se requiere fijar un objetivo común, basado en conceptos comunes.*

*En el caso de las auditorías paralelas (tipo de auditoría ‘en cooperación’), las distintas facultades normativas de las EFS son un punto previo a ser tratado, junto con la necesaria coordinación que debe existir para la ejecución de las auditorías.”*

(EFS de Chile)

*“Uniformidad en la metodología para realizar auditorías de gestión ambiental de manera estandarizada para las EFS que pertenecen a la OLACEFS; que incluya lineamientos que cubran todo el proceso de la auditoría (planificación, ejecución, elaboración del informe (formato), comunicación de resultados y seguimiento)*

*Unificación de criterios para la evaluación de la eficiencia, eficacia, economía en las diferentes EFS que pertenecen a la OLACEFS.*

*No en todos los países se maneja la información sistematizada, por parte de las entidades encargadas de generar dicha información que nos permita obtener datos, estadísticos, suficientes y actualizados que puedan servir como parámetros comparativos. (Inventarios actualizados por año de los gases de efecto de invernadero, base de datos en agricultura orgánica, agro cadenas, costo de producción, información que sirve de insumo para poder realizar la auditoría).”*

(EFS de Honduras)

*“Capacitación continua, relacionada con este tipo de auditorías, en cuando a Estándares internacionales de auditoría, normas de auditoría gubernamental, intercambio de capacitaciones entre EFS.*

*Intercambio de experiencias por evaluaciones de acciones nacionales y regionales.*

*El producto final de las auditorías coordinadas debe de ser dos informes, un informe local por cumplimiento des aspectos legales y normativos que rigen en*

*el país de cada EFS, y otro informe consolidado para ser presentado a la OLACEFS, para conocimiento y para abordar temas transnacionales de la comunidad internacional.”*

(EFS de Guatemala)

*“La aplicación de técnicas similares (sino idénticas) de auditoría, de manera a poder lograr una comparación real de los trabajos y sus resultados.”*

(EFS de Paraguay)

*“Dado que al momento de la consolidación de la información, aunque se planifique conjuntamente, generalmente surgen diferencias en cuanto a las metodologías aplicadas al momento de realizar las actividades de control, el desafío que se plantea es la implementación de una metodología que garantice la consolidación efectiva de dicha información, derivada de la correcta aplicación de los programas de trabajo y de la supervisión.”*

(EFS de Venezuela)

En resumen, los desafíos expresados por las EFS son:

1. Tener en consideración las diferentes realidades de los países y los mandatos legales de cada EFS.
2. La necesidad de una adecuada coordinación.
3. La uniformidad metodológica.
4. La necesidad de obtención de datos y
5. La capacitación continua.

El proyecto que aquí se presenta aborda cada una de esas cuestiones al prever:

1. Un adecuado planeamiento y coordinación de los trabajos, en conformidad con la *Guía para Programas de Auditoría Cooperativa entre EFS* de la INTOSAI.
2. La uniformidad metodológica, por medio de la adopción de los estándares profesionales de auditoría (ISSAI).
3. La capacitación continua, por medio de la realización de capacitaciones conjugadas con la realización de auditoría propia y
4. La garantía de recursos materiales necesarios, por medio de la posibilidad de contar con el apoyo de agencias de fomento internacional.

## **5. CONCLUSIÓN**

Al analizar los resultados de la auditoría coordinada piloto se identifica que la estrategia de desarrollo de capacidades - por combinar capacitaciones (virtual y presencial) orientadas a la difusión de los Estándares Internacionales de Auditoría (ISSAI),

auditorías, reuniones técnicas y talleres - favorece beneficios en el aprendizaje superiores a las actividades de capacitación tradicionales, que ocurren sólo en las clases. Así, basándose en la experiencia adquirida en este proceso, es factible invertir en auditorías coordinadas.

Algunas de las funciones de gobierno son importantes no sólo porque representan un monto significativo del gasto público, sino también porque son relevantes en términos de generación de bienestar a la sociedad. Estas características son, normalmente, observadas en obras de infraestructura básica, en programas de transferencia de ingresos y de reducción de la pobreza y en programas de salud y educación. Debido a que son las áreas temáticas de significativa relevancia social estas áreas exigen un seguimiento continuo, consecuentemente, tienden a ser priorizados por las EFS.

De hecho, las auditorías en cooperación, dentro de una estrategia para el desarrollo de capacidades, puede ser una alternativa viable para hacer que las EFS se transformen en organizaciones orientadas al aprendizaje, es decir, capaces de identificar y atender sus demandas de capacitación, generando un clima organizacional que asegure un aprendizaje continuo.

La estrategia de desarrollo de capacidades, que aquí se presenta, significa más que una simple idea de utilizar auditorías coordinadas como una herramienta para capacitación. La estrategia abarca el uso de varios métodos de aprendizaje con el fin de atender dos objetivos estratégicos de la INTOSAI y OLACEFS, que son la creación de capacidades y la difusión y aplicación de las ISSAI. Además, la estrategia sugiere la integración de la OLACEFS con los comités y subcomités de la INTOSAI y la señalización a la comunidad de donantes que serán realizadas acciones concretas y en temas estratégicos en nuestros países.

Se entiende que la estrategia propuesta de desarrollo de capacidades significará un gran avance institucional para la relación entre la INTOSAI y sus regionales, para las EFS entre ellas mismas, y para las EFS con su personal. Sin embargo, la participación de las EFS es una condición *sine qua non* para el éxito de esta estrategia.

## 6. RECOMENDACIONES

Para llevar a cabo las auditorías coordinadas, en el marco de la estrategia de desarrollo de capacidades, se entiende que es necesario que los responsables de la OLACEFS tomen decisiones estratégicas en el sentido de:

- ✓ Realizar la planificación operativa de las auditorías coordinadas que se desarrollarán en el período 2013 a 2015, con la participación del CCR, de la Secretaría Ejecutiva y de la Presidencia de la OLACEFS, en la coordinación de la ejecución de estos trabajos;
- ✓ Mantener el apoyo de la GIZ/OLACEFS en esta iniciativa, haciendo hincapié en la necesidad de continuar la búsqueda de otros posibles apoyadores en términos técnicos y financieros para la ejecución y expansión de la presente estrategia;
- ✓ Buscar acuerdos con la IDI para apoyar los métodos de aprendizaje que serán aplicados en la estrategia de desarrollo de capacidades;

- ✓ Integrar las acciones de trabajo de la OLACEFS con el PSC, y sus sub-comités, para que ellos nos orienten sobre las ISSAI que deben ser priorizadas para las auditorías coordinadas de conformidad, de desempeño y financiera que sean realizadas.

## **7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Aprendizaje por Impacto – Una Guía Práctica para las EFS, INTOSAI Development Initiative (IDI), 2009.

ELMOSE, A. ISSAI Implementation. Eurosai Journal, No. 17, 2011, pag. 138-141.

Guide for Cooperative Audit Programs Between SAI, INTOSAI – Capacity Building Committee, Sub Committee 2, 2009

INTOSAI Strategic Plan 2011-2016 – INTOSAI at a Glance

MOSER, J. Central Theme of INTOSAI in 2011: “Implementation and application of the ISSAI and INTOSAI Gov”. Eurosai Journal, No. 17, 2011, pag. 129-131.

Plan Estratégico del Comité de Capacitación Regional de la OLACEFS 2013-2015

Plan Estratégico OLACEFS 2011-2015



**ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE  
DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES  
XXII ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA**

**TEMA TÉCNICO I**

**Auditorías Coordinadas como Estrategia de Capacitación:  
Ejemplo de la Evaluación de las Acciones Nacionales y  
Regionales de Combate a la Fiebre Aftosa**

**DOCUMENTO GUÍA**

La propuesta de utilización de las auditorías coordinadas, como una estrategia de desarrollo de capacidades, visa a garantizar la consecución de dos prioridades de la INTOSAI:

- I) creación de capacidades.
- II) implementación de las ISSAI.

En ese sentido, para que la estrategia mencionada alcance sus objetivos es necesario que las EFS participen efectivamente y que sus respectivos planes estratégicos estén alineados con los planes estratégicos de INTOSAI y OLACEFS. Las respuestas a las cuestiones relacionadas abajo permitirán evaluar la necesidad y la percepción sobre la estrategia propuesta.

1. Su EFS ya participó en auditoría en cooperación? (S/N)

Si la respuesta es positiva:

¿Cuántas fueron? ¿De qué tipo (conjunta, paralela o coordinada)?

2. De acuerdo con su comprensión, ¿cuáles son los principales desafíos para la implementación de las auditorías en cooperación?
3. ¿Su EFS ha concentrado las capacitaciones combinadas con trabajos prácticos reales y concretos? (S/N) Comente.
4. ¿Su EFS ha buscado capacitar a los auditores, al *staff* y a los niveles de gerencia de modo continuo, o sea, se ha mostrado como una organización orientada hacia el aprendizaje?

5. ¿El Plan Estratégico (PET) de su EFS está alineado con las orientaciones de los PET de INTOSAI y OLACEFS con relación a la difusión de las Estándares Internacionales de Auditoría (ISSAI):
- a. En caso de que la respuesta sea negativa, ¿cómo eso puede perjudicar a la estrategia de utilización de las auditorías coordinadas en el ámbito de la estrategia de desarrollo de capacidades?
6. Considerando la importancia social y el impacto financiero y el riesgo, ¿cuáles áreas deberían ser priorizadas para auditorías coordinadas?:
- ( ) obras de infraestructura ( ) programas de educación ( ) programas de salud  
( ) programas de transferencia de renta y reducción de la pobreza ( ) medio ambiente ( ) TI Tecnología de la Información ( )  
otros \_\_\_\_\_

Nombre del que responde:  
Cargo que ocupa:  
Teléfono:  
Correo electrónico: