



061703, 153136

Revista Internacional de Auditoría Gubernamental

Abril 1994 - Vol. 21, No. 2

La Revista Internacional de Auditoría Gubernamental que se publica trimestralmente (enero, abril, julio y octubre) en ediciones separadas en alemán, árabe, español, francés e inglés es una publicación oficial de INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores). La Revista, que es el órgano oficial de INTOSAI, está dedicada al avance de los procedimientos y técnicas de auditoría gubernamental. Las opiniones y creencias expresadas pertenecen a los editores y colaboradores individuales y no reflejan necesariamente los puntos de vista ni las políticas de la Organización.

Los editores solicitan les sean enviados artículos, informes especiales y noticias que deben ser remitidos a las oficinas editoriales— a cargo de U.S. General Accounting Office Room 7131.441 G. Street N.W. Washington, D.C. 20548 Teléfono: (6202) 275.4707.

Dada la utilización de la Revista como instrumento de enseñanza especialmente en los países menos desarrollados, los artículos con más posibilidades de ser aceptados son aquellos que tratan aspectos pragmáticos de la auditoría del sector público. Deberán incluir estudios de casos, ideas sobre nuevas metodologías de auditoría o detalles sobre programas de capacitación en auditoría. Los artículos que refuerzan principalmente teorías o técnicas muy sofisticadas (por ejemplo modernos computarizados de auditoría) no serían aprobados.

Se distribuye gratuitamente entre los titulares de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Auditoría en el mundo entero, que participan de las actividades de INTOSAI. Los demás pueden suscribirse anualmente mediante el pago de US \$ 5,00. Los cheques y correspondencia para todas las ediciones deben dirigirse a las oficinas administrativas de la revista — P.O. Box 50009. Washington D.C. 20004.

Existe un índice de los artículos que se publican en la revista y que se incluye en el índice para Contables publicado por el Instituto Americano de Contables Públicos Certificados e incluido en Management Contents. Algunos de los artículos cuidadosamente seleccionados, se incluyen en los extractos que publica Anbar Management Services, Wembley, England, y University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, U.S.A.

CONTENIDO

- 1 Editorial
- 2 Noticias Breves
- 7 SPASAI
- 10 Auditoría de Sustentamiento de Obras
- 13 Selección de Temas de Auditoría
- 16 Simposium Internacional
- 17 Perfil de Auditoría. Republica de Polonia
- 19 Información sobre Publicaciones
- 20 INTOSAI por dentro

Junta

Franz Fiedler-Presidente, Tribunal de Auditoría, Austria
L. Denis Desautels, Auditor General, Canadá
Dali Jazi, Primer Presidente, Tribunal de Cuentas, Túnez
Charles A. Bowsher, Contralor General, E.E.U.U.
José Ramón Medina, Contralor General, Venezuela

Presidente, IJGA, Inc.

Peter V. Aliferis (E.E.U.U.)

Editor

Donald R. Drach (E.E.U.U.)

Editor Asistente

Linda L. Weeks (E.E.U.U.)

Editores Asociados

Hubert Weber (INTOSAI-Austria)
Mark Hill (Canadá)
Axel Nawrath (República Federal de Alemania)
Hisashi Okada (ASOSAI-Japón)
Luseane Sikalu (SPASAI-Tonga)
Sharma Otlely (CAROSAI-Trinidad y Tobago)
Abderrazak Smaoui (Túnez)
Diane Reinke (E.E.U.U.)
Susana Gimón de Nevett (Venezuela)

Producción/Administración

Sebrina Chase (E.E.U.U.)

Miembros de la Junta Gobernadora de INTOSAI.

Charles A. Bowsher, Contralor General, E.E.U.U.
Presidente
Fakhry Abbas, Presidente, Organización Central de Auditoría, Egipto, 1º Vicepresidente
Elvia Lordello Castello Branco, Ministro-Presidente, Tribunal de Cuentas Brasil - 2º Vicepresidente
John C. Taylor, Auditor General, Australia
Franz Fiedler, Presidente Tribunal de Auditorías, República de Austria, Secretario General
E. David Griffith, Auditor General, Barbados
Paul Ella Menye, - Coordinador General, Camerún
L. Denis Desautels, Auditor General, Canadá
Tapio Leskinen, Auditor General, Finlandia
Hedda Czasche-Meseke, Presidente Tribunal de Auditoría, República Federal de Alemania.
J.B. Sumarlin, Presidente, Junta Suprema de Auditoría, Indonesia
David G. Njoroge, Contralor y Auditor General, Kenia
Javier Castillo Ayala, Contador Mayor de Hacienda, México
Pascasio S. Banaria, Presidente de la comisión de Auditoría, República de Filipinas
Ioan Bogdan, Director Departamento de Control, Rumania
Omar A. Fakieh, Ministro de Estado y Presidente, Buró General de Auditoría, Arabia Saudita
Pohiva Tui 'i'onetoa, Auditor General, Tonga

Un avance bien recibido en la Contabilidad Pública

Por: S.A. Goolsarran, Auditor General, Guyana

El 1° de septiembre de 1993 fue un día especial para la Oficina del Auditor General (OAG) de Guyana. Ese día —después de 10 años de carencia de información financiera pública— la OAG publicó su informe sobre las cuentas públicas de Guyana durante el año 1992. Por la primera vez desde 1957, la auditoría anual ha sido realizada dentro del plazo legal. Nuestro informe señala varios problemas serios con las cuentas y en general con la gerencia financiera del gobierno. En todo caso el logro de producir oportunamente la auditoría de la contabilidad pública, trae realmente una semblanza de contabilidad eficaz en Guyana.

Alcanzar este importante hito fue un enorme reto que exigió intensos esfuerzos, no sólo dentro de la OAG, sino externamente en el gobierno también. Durante todo este esfuerzo, la red de INTOSAI y por esto entiendo las normas de control interno de la organización, generalmente aceptadas, las recomendaciones de los congresos, los programas de capacitación, los proyectos cooperativos con otras instituciones superiores de auditoría, y otras actividades profesionales, fue un valioso recurso para nosotros.

Cuando fue designado Auditor General en 1990, el gobierno enfrentaba graves problemas de contabilidad pública, incluyendo la carencia de personal calificado, sistemas anticuados y engorrosos de contabilidad e información, deficientes controles internos, y una cultura de falta de responsabilidad pública. Inmediatamente empezamos a revivir el proceso de contabilidad y a reintroducir el control financiero y la gerencia seria en la administración pública de Guyana. Empezamos trabajando en estrecha colaboración con el gobierno para determinar los factores claves y tomamos ciertas medidas específicas.

Primero, el Ministerio de Finanzas fue informado de las opiniones de la OAG sobre la situación, y se hicieron recomendaciones (v.g. cierre de todas las cuentas bancarias sobregiradas, creación de un personal especial para recopilar las cuentas atrasadas, etc). Al mismo tiempo se presentaron a la Asamblea Nacional, informes especiales determinando los problemas más severos. También ayudamos a reactivar el Comité de Cuentas Públicas, el cual no ha presentado informes públicos en Guyana por más de 20 años.

Se recordó a los funcionarios contables sus obligaciones legales, y a todos se les dio un informe detallado sobre las principales deficiencias en sus ministerios y departamentos. También brindamos asistencia a estos funcionarios en la preparación y presentación de sus cuentas. Además se obtuvo la intervención directa del Presidente para estimular a los funcionarios contables y al contador general a honrar sus responsabilidades legales.

Tuvimos éxito en la modificación de la Ley de Administración y Auditoría Financieras para confirmar al Auditor General como auditor de todas las empresas públicas y demás organismos contro-



S.A. Goolsarran

lados por el Estado. También utilizamos a los medios para informar al público sobre estos factores y acontecimientos y, finalmente, la OAG solicitó vigorosamente las acciones disciplinarias correctas contra los malhechores probados.

Al mismo tiempo, enfocamos los esfuerzos hacia dentro para ver cómo nuestra propia organización podría enfrentar mejor estos retos. Durante los últimos tres años, la propia OAG hubo de ser revitalizada y mejorada y se inició un importante programa de mejoras. En el área de recursos humanos, creamos un programa interno de capacitación de 3 años para los recién ingresados a la OAG, y revisamos las descripciones de tareas y las escalas de sueldos (dando el debido reconocimiento a la ejecución y a los mayores niveles de capacidad), también participamos en los programas de capacitación INTOSAI (IDI) así como en los ofrecidos por ISAS hermanas.

La OAG adoptó las normas de auditoría de INTOSAI y redactó sus propias para complementar aquéllas. También se introdujo una planificación eficaz y revisión de funciones en nuestro trabajo, y establecimos procedimientos para contratar fuera las auditorías de más de 20 empresas públicas. Además, obtuvimos fondos de UNDP/IDB para un programa de desarrollo y mejoras de la eficiencia de la OAG, incluyendo los servicios de un consejero de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido. Además hemos redactado un proyecto de una nueva Ley de auditoría que hace a la OAG funcional y operacionalmente independiente.

Además, el apoyo profesional completo de INTOSAI y de las ISAS miembros continúa siendo una fuente de ayuda en nuestros esfuerzos.

Para que Guyana tenga un exitoso gobierno democrático son vitales sistemas eficaces de contabilidad pública y parlamentaria. Una sólida Oficina de Auditoría es, por lo tanto, una prioridad esencial. La OAG, como las ISAS de todo el mundo, está comprometida en garantizar que esto suceda. ■

Noticias Breves

Canadá

Informe Anual de 1993

El 17 de enero próximo pasado, el 35° Parlamento de Canadá desde la Confederación en 1867 abrió sus sesiones. Dos días después, el 19 de enero, el Auditor General Denis Desautels presentó su informe anual del año fiscal que finalizó el 31 de marzo de 1993, a la consideración de la Cámara de los Comunes. El hecho de que 208 de los 295 miembros del Parlamento presentes en la Cámara son nuevos en la legislatura federal añade una nueva dimensión al reto de presentar el informe.

El informe, de más de 700 páginas, contiene unos 28 capítulos que presentan los resultados de diversas auditorías integrales (20 capítulos), estudios (3 capítulos), y otros asuntos incluyendo seguimientos de trabajos previos de auditoría, otras observaciones fiscales y las opiniones del Auditor General sobre temas de especial importancia. Los apéndices contienen la legislación referente a la Oficina y los informes del Comité Permanente de Cuentas Públicas presentadas durante el año anterior.

El informe de 1993 trata varios temas de gran interés y actualidad para todos los canadienses, incluyendo lo que la Oficina denomina asuntos administrativos intratables que podrían constreñir la eficacia de un nuevo Parlamento; sugerencias prácticas para mejorar la respuesta de departamentos y organismos ante el Parlamento; desarrollo sostenible de los recursos naturales de Canadá; y deficiencias crónicas de la gerencia financiera. En conjunto estos temas reflejan la opinión de que los canadienses esperan que tanto los funcionarios públicos como los parlamentarios demuestren una sólida y prudente gerencia y dirección de los recursos públicos, en vez de desarrollar nuevas maneras de gastar dinero prestado.

Un factor intratable desde hace tiempo es la cuestión de conciliar la necesidad del secreto presupuestario con la necesidad de incluir al Parlamento en el proceso presupuestario en una forma significativa. El ca-

pítulo 5 del informe "Información para el Parlamento — Comprendiendo Déficit y Deuda" estudia proposiciones para que el proceso presupuestario sea más abierto y sugiere cinco indicadores sencillos de condiciones financieras que, consistentemente informados de parte del gobierno, de un año a otro, ayudarían a los canadienses y a parlamentario a desarrollar una apreciación del problema del déficit.

Tres capítulos del informe están dedicados al estudio de evaluación de programas en el gobierno federal. Tratan de la necesidad de una función de evaluación eficaz de programas, de la operación de unidades de evaluación de programas en el gobierno federal, y de lo necesario para mejorar el sistema.

Otros capítulos de interés son el 13 sobre Revisión de Políticas de Alimentos Agrarios, que ofrece un panorama para un sector de alimentos agrario competitivo, sostenible, productivo; el 16 sobre el Departamento de Bosques, que señala la necesidad de un desarrollo sostenido de los recursos forestales como uno de los elementos del bienestar económico de Canadá; el 20 y el 21 y parte del 3 que tratan de las medidas sugeridas para evitar la corrosión del ingreso básico de Canadá; y el 15 sobre el Departamento de Pesca y Océanos, el cual, junto con otros más, muestra que los ministros y los ministros delegados no gozan del nivel de apoyo financiero que alcanzan altos funcionarios ejecutivos de las organizaciones del sector privado, mejor dirigidas.

Poco después de la presentación del informe anual a la Cámara de los Comunes, el Auditor General Desautels dirigió al Presidente de cada uno de los Comités Permanentes de la Cámara, una carta señalando los principales temas de preocupación para la Oficina en cada uno de los departamentos y organismos del gobierno bajo la responsabilidad del respectivo Comité. El objetivo de esta iniciativa es ayudar a los nuevos miembros de los comités, la mayoría nuevos en el Parlamento, a familiarizarse rápidamente con los principales temas de interés en la Oficina sobre los cuales consideran tomar medidas. A juzgar por el número de peticiones de mayor

información y de presentaciones, ante los Comités, de expertos de la Oficina, esta iniciativa es un nuevo servicio muy apreciado que la Oficina considera repetir especialmente en caso de cambio de gobierno.

Se pueden obtener ejemplares del informe dirigiéndose a: Office of the Auditor General of Canada, Attn: Mark Hill, 240 Sparks Street. Ottawa, Ontario Canada, K 1 A OG 6.

República Federal de Alemania

Toma de Posesión del Nuevo Presidente de la ISA

El 21 de enero de 1994, la alcaldía de Francfort presenció la ceremonia de la toma de posesión de la Dra. Hedda Czsche-Meseke en el cargo de Presidente del Tribunal Federal de Auditoría (TFA) y la ceremonia de despedida celebrada en honor del Dr. Heinz Gunter Zavelberg, recientemente jubilado del cargo. A la ceremonia asistieron dignatarios tales como el Presidente del Parlamento Federal Alemán, Dra. Rita Sussmuth, el Ministro Federal de Finanzas, Dr. Theo Waigel y el Secretario General de INTOSAI, Dr. Franz Fiedler.

Un aspecto en particular que recalcaron los discursos es la alta reputación de que goza el TFA y sus esfuerzos para incrementar la responsabilidad pública y garantizar que los fondos públicos se manejen con economía, eficiencia y eficacia. Los oradores también rindieron homenaje al rol de consejero del ex Presidente del TFA en el ajuste de las estructuras administrativas en los nuevos estados federales después de la unificación de Alemania, a su rol directivo en el desarrollo de las instituciones auditoras en Europa Oriental y a sus continuos esfuerzos dentro de INTOSAI para fomentar la cooperación mundial en la auditoría.

La nueva Presidenta subrayó en su discurso la continuidad de la Auditoría Gubernamental, e.d. el mayor ajuste y desarrollo de los métodos y principios generalmente aceptados a las exigencias en evolución. Señaló que se deberá poner el mayor énfasis en las activi-

dades de asesoría del TFA hacia el Gobierno y el Parlamento sobre la auditoría de la privatización, y sobre el apoyo a los sistemas de auditoría recientemente creados en Europa Oriental.

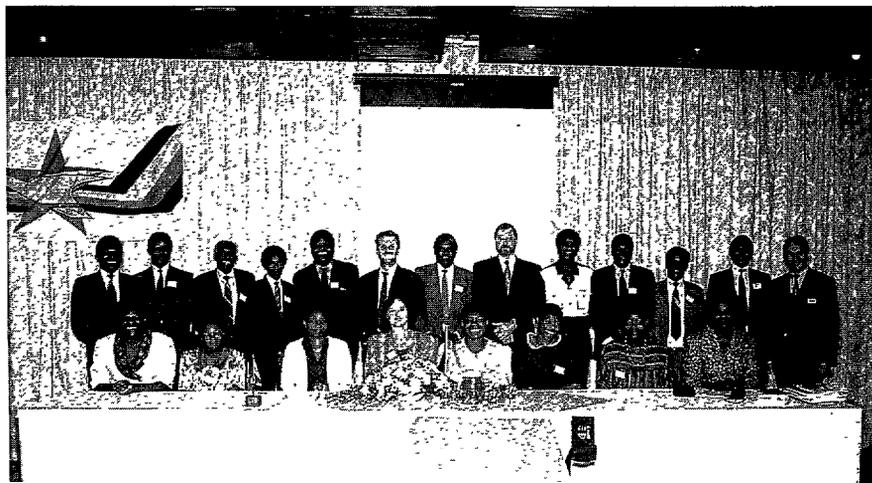
Dirigiéndose a Bundesrechnungshof, Referat Pr/Int 60284 Francfort, Alemania, se podrán obtener gratuitamente copias de los discursos.

Programas Conjuntos de Capacitación en África y América Latina

Diecinueve delegados de las ISAS y Ministerios de Finanzas de Etiopía, Ghana, Kenia, Tanzania, Uganda y Simbabwe se reunieron en Harare, Simbabwe, del 8 al 15 de diciembre de 1993, para estudiar el rol de las ISAS en el proceso de desarrollo. Los anfitriones del seminario fueron conjuntamente la Federación Alemana para el Desarrollo Internacional y la Oficina del Contralor y Auditor General de Simbabwe.

Dos representantes del Tribunal Federal de Auditoría y del Ministerio de Finanzas de Alemania dictaron conferencias, dando especial atención a temas como la independencia de las ISAS, la función de asesoría de las ISAS en el ciclo presupuestario, preparación de las estimaciones presupuestarias, planificación estratégica financiera, y técnicas modernas de auditoría. Los delegados intercambiaron opiniones sobre los retos más recientes que enfrentan debido a los procesos de ajustes estructurales y a las iniciativas de reformas financieras que se llevan a cabo en sus países.

La gerencia del presupuesto y la auditoría pública fueron el tema de un seminario celebrado en Santa Fe de Bogotá, Colombia del 16 al 24 de noviembre de 1993, organizado en conjunto por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Instituciones Superiores de Fiscalización (OLACEFS) y la ISA de Colombia. Dos conferencistas del Tribunal Federal de Auditoría y del Ministerio de Finanzas presentaron ponencias seguidas de debates con auditores de la ISA de Colombia y los 25 delegados de las ISAS y Ministerios de Finanzas de los siguientes países: Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Se recaló especialmente la función asesora en las diferentes fases del ciclo presupuestario.



Los participantes y los instructores posan para esta foto en el seminario en Simbabwe patrocinado por la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional con la Oficina del Contralor y Auditor General de Simbabwe como anfitriona.

Para información adicional, dirigirse a: Bundesrechnungshof Berliner Strasse, 51, D-60311, Francfort, Alemania.

Hong Kong

Comité de Cuentas Públicas dictamina sobre Informe de Auditoría.

La importancia del rol del Comité Parlamentario de Cuentas Públicas (PAC) queda demostrada en el informe de 1994 del PAC de Hong Kong sobre el informe anual de 1993 del Director de Auditoría. Este comité es un comité permanente del Consejo Legislativo que sirve de guardián de los gastos públicos a través de la revisión y consideración del informe anual del Director de Auditoría.

Los comentarios introductorios del Presidente del PAC en la audiencia pública presentados juntos con su informe dan una visión de su rol. "Nuestra función, dijo, no es castigar sino investigar con testigos los antecedentes y los hechos que rodean los asuntos surgidos del informe de auditoría. Nuestro enfoque, como siempre, será constructivo en vez de destructivo. Produciremos nuestras conclusiones y recomendaciones para la utilización más eficiente de los fondos públicos. Estas recomendaciones serán publicadas cuando informemos de nuevo al Consejo Legislativo dentro de unos tres meses".

Luego, el informe de 137 páginas sigue presentando comentarios de muchos testimonios públicos llamados a consecuencia del in-

forme de auditoría. El informe también comprende varios apéndices que ilustran el trabajo del comité en su trabajo de revisión de hallazgos de Auditorías Financieras y de Ejecución. Y sus recomendaciones.

Para mayor información sobre el informe y el rol del PAC, dirigirse a: Director of Audit, Audit Department, 26th Fl., Immigration Tower, 7, Gloucester Road, Hong Kong.

Malawi

Presentación del Informe Anual

El Auditor General de Malawi presentó su Informe Anual de 1992, señalando mejoras en algunos aspectos de las operaciones públicas así como ciertas áreas críticas que requieren mayor esfuerzo. Una preocupación especial es el creciente volumen de cuentas y declaraciones que no llegan en los plazos legales; el número de esos casos ha pasado de 29 en 1991 a 54 en 1992. Estas cuentas recibidas después de los plazos legales están enumeradas en el informe con la fecha de su recepción en la Oficina de Auditoría.

La auditoría de las cuentas públicas se realizó conforme a un programa anual de trabajo, revisado periódicamente durante el año según las circunstancias y abarca tanto auditorías financieras como de "valor por dinero". Como observación general, el informe cita las mejoras en los ministerios y departamentos en respuesta a requerimientos y recomendaciones de auditoría, aunque al-

gunos ministerios dejaron de tomar medidas positivas en cuanto a serias deficiencias en el control financiero y contable planteando así riesgos significativos para la contabilidad de los fondos públicos y otros bienes. Los funcionarios públicos de control continúan recibiendo avisos sobre este problema en un esfuerzo por garantizar una contabilidad correcta. La Oficina de Auditoría tiene la facultad de auditar los entes públicos y este trabajo es parte importante de su programa de trabajo. El informe de 1992, señala con satisfacción las muy positivas reacciones de los auditados en relación a los hallazgos y recomendaciones de auditoría.

El desarrollo de los recursos humanos continúa siendo una prioridad, y el informe señala que 20 miembros del personal entraron al Instituto de Contabilidad de Malawi, mientras que otros funcionarios asistieron a varios programas de capacitación en otros países. También se celebró un seminario, en la sede, sobre microcomputadoras. El informe señala, sin embargo, un problema constante para retener el personal calificado lo cual siempre preocupa.

Además del informe anual de 112 páginas, se enviaron las secciones específicas a los ministerios y departamentos correspondientes para los comentarios del caso. Para información adicional, dirigirse a Office of Auditor General, P.O. Box 30045, Capital City, Lilongwe 3, Malawi.

Nigeria

Nuevo Auditor General

El Sr. Josiah Chinwe Asugha fue designado Auditor General de Nigeria el 1º de enero de 1994. Antes de este nombramiento, el Sr. Asugha fue Director de Auditoría de Obras en la Oficina del Auditor General (OAG). En ese cargo planificaba y manejaba las auditorías de todas las obras ejecutadas por los ministerios y organismos federales para determinar el "valor por dinero".

El Sr. Asugha tiene un diploma de B.S. en economía y ha participado en numerosos cursos de gerencia y conferencias locales e internacionales. Formó parte de los Becarios del Programa Internacional de Becas de Auditoría de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos después de lo cual asumió la responsabilidad del departamento

de capacitación de la OAG. El Sr. Asugha sucede al Sr. A.I.J. Etuk quien tomó su jubilación el 20 de octubre de 1993.



Sr. Josiah Chinwe Asugha

Para mayor información, dirigirse a Office of the Auditor General, 5 Sir Moholaji Bank Anthony Street, Private Mail Bag 12503, Lagos, Nigeria

Paquistán

Curso para Asia Central

El Departamento del Auditor General de Paquistán ofreció un curso de capacitación de 7 semanas sobre gerencia de finanzas pú-

blicas a 16 participantes provenientes de las repúblicas de Azerbaiján, Tadjikistán, Kazakstán y Kirghizistán. Los objetivos del curso eran compartir experiencias y conocimientos en el campo de la gerencia pública financiera; contabilidad y auditoría públicas; desarrollo de relaciones profesionales a largo alcance, con los participantes; y, el fomento de la comprensión mutua de las condiciones sociales y culturales del anfitrión y de los países participantes.

El contenido del curso incluye sesiones formales sobre conceptos básicos de auditoría, normas internacionales de contabilidad, contabilidad comercial y gerencia de obras. Además, el diseño del curso comprende viajes semanales a obras industriales del sector público y privado, y tours de estudio, a mitad de curso, a varias Oficinas de Auditoría y Contabilidad y a organizaciones públicas en Islamabad, Muzaffarabad y Peshawar.

Para mayor información sobre el programa, dirigirse a: Director General, Audit and Accounts Training Institute, Department of the Auditor General of Pakistan, Postal Code 54550, Lahore, Pakistán.

St. Kitts y Nevis

Publicación del Informe Anual de 1992.

Un punto importante del Informe Anual de 1992 del Director de Auditoría de St. Kitts y Nevis es el anuncio de varios cambios en la organización del personal de la Oficina de



Participantes de Azerbaiján, Tadjikistán, Kazakstán y Kirghizistán se reúnen con los instructores y los anfitriones en la Oficina de Auditoría de Paquistán durante el seminario de gerencia financiera.

Auditoría. Las propuestas que fortalecerán la Oficina y le darán mayor flexibilidad operativa ganaron la aprobación del Gabinete en 1992. Como resultado hubo cinco ascensos internos en la Oficina y se mejoraron otros aspectos de la estructura organizativa y salarial.

En cuanto a las auditorías de declaraciones financieras, el informe advierte que las auditorías estaban limitadas a los fondos del Gobierno Federal. Las cuentas de la Administración de las empresas públicas de la Isla Nevis no estaban incluidas, pero la Ley de Finanzas permite ahora la preparación de las declaraciones financieras consolidadas y, en el futuro se brindará un cuadro más completo de todas las operaciones del sector público.

Para mayor información dirigirse a: Director of Audit, Audit Department, P.O. Box 19, Basseterre, St. Kitts. West Indies.

Santa Lucía

El Informe Anual y las Normas de INTOSAI

Las Normas de Auditoría de INTOSAI unánimemente adoptadas en el XIV INCOSAI en 1992, ocupan un lugar preponderante en el informe del Director de Auditoría de Santa Lucía sobre las cuentas de 1991. La primera página del informe comienza declarando que los exámenes anuales siguieron las normas de Auditoría de INTOSAI. Además hace numerosas referencias a normas de INTOSAI sobre la competencia del personal y su capacitación, respondiendo al pedido del Director de mejorar el personal y los recursos en la Oficina de Auditoría. En ciertos casos se reproducen, en el informe anual, secciones enteras de las normas.

En la expresión de opiniones se notan dos reservas. Primero, no aparecen en las declaraciones fiscales los registros ni las informaciones sobre las obligaciones financieras relativas a las pensiones y los activos fijos de los empleados. El informe señala: "Aunque las cuentas públicas en este sentido fueron preparadas conforme al enfoque aceptado en años anteriores, creo que es mi obligación recordar a los lectores que las cuentas públicas no informan sobre el compromiso global del gobierno y por lo tanto no informan sobre el gobierno como entidad. Esta observación es esencial para el creciente in-

terés del público en las cuentas públicas y en particular para el mayor énfasis sobre las exigencias financieras del gobierno"

La segunda reserva señala que las declaraciones fiscales no presentan una visión completa de los asuntos y recursos financieros en las cuales tiene responsabilidad el gobierno puesto que excluyen las declaraciones de las juntas directivas, los organismos y las empresas gubernamentales. En este sentido, el informe señala que: "El aspecto de la consolidación requiere mayor estudio por parte del gobierno. Por lo tanto, no estoy en capacidad de determinar su efecto sobre las declaraciones financieras del gobierno".

El informe anual incluye también los resultados de los exámenes de la Oficina de Auditoría en los cuales se revisan los propios registros, cuentas e inventarios. Para mayor información, dirigirse a: Director of Audit, Audit Department. NIS Building. Block B, Castries Waterfront. St. Lucia, West Indies.

Estados Unidos de América

Publicación del Informe Anual 1993

El Informe Anual de 1993 de la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (GAO), publicado en enero de 1994, muestra como la GAO ayuda al Congreso a satisfacer la exigencia del público por un gobierno más eficiente. En la introducción del informe, el Contralor General Charles A. Bowsher dice, "Exploramos toda la variedad de asuntos que enfrentan nuestros legisladores, tales como reforma de la atención sanitaria nacional, el acuerdo de libre comercio de Norte América, los esfuerzos del Pentágono en la desminución y clausura de bases, la reestructuración del Departamento de Agricultura, y la Rescña del Presidente sobre el Estado de la Nación". El informe anual señala que se han cumplido casi 1.000 auditorías y evaluaciones individuales por la GAO en 1993. Además, contiene también las declaraciones financieras auditadas de las propias operaciones de la GAO durante el año fiscal 1993.

También se da atención especial al rol de la GAO en INTOSAI. Se señalan los logros del XIV INCOSAI así como los demás esfuerzos de la Junta Gobernadora de INTOSAI. El informe señala que los temas de cooperación, comunicación y continuidad —elementos clave en el logro de anteriores

éxitos y en el mayor fortalecimiento de INTOSAI— tienen gran importancia en los numerosos informes presentados en la reunión de la Junta Gobernadora en Viena en 1993.

Para mayor información dirigirse a: U.S. General Accounting Office, Room 7806, Washington, D.C. 20548 U.S.A.

ASOSAI

Taller de Trabajo sobre Auditoría Computarizada

Un Taller de Trabajo patrocinado conjuntamente por ASOSAI y la Oficina del Auditor General de Malasia tendrá lugar en Kuala Lumpur del 19 al 27 de abril de 1994, sobre el tema de la auditoría computarizada. El taller apoya uno de los principales objetivos de ASOSAI, es decir, el fomento del conocimiento y el intercambio de información por medio de los programas regionales de capacitación.

Los objetivos específicos del curso son el estudio de las técnicas y experiencias de auditoría computarizada entre las ISAS miembros y las recomendaciones al Secretario General de ASOSAI sobre: Futuras necesidades de capacitación sobre este tema, utilización eficaz de grupos expertos en auditoría computarizada, y formas de compartir e intercambiar información eficazmente por medio de ASOSAI. La metodología del curso incluirá discusiones de grupo, estudios de caso y estudios comparativos.

El número de julio de la Revista traerá información sobre los resultados del taller. Para mayor información sobre ASOSAI y sus programas de capacitación, dirigirse a: Secretary General of ASOSAI, 3-2-1 Kasumigaseki, Chiyoda-ku, Tokio, Japón.

Consorcio de Gerencia Financiera del Sureste Asiático.

Conferencia Inaugural celebrada en India

Del 7 al 11 de febrero de 1994, se celebró en Nueva Delhi, India, la primera Conferencia Internacional de Gerencia Financiera. Patrocinada conjuntamente por el Contralor

General de Cuentas, el Ministerio de Finanzas, el Instituto Nacional de Gerencia Financiera y el Consorcio sobre Gerencia Financiera Gubernamental, la reunión atrajo más de 350 gerentes financieros profesionales de los sectores privados y públicos de 20 países. El Ministro de Finanzas de India inauguró la conferencia y el Ministro Delegado de Finanzas dió el discurso de bienvenida felicitando al Sr. Ravi Kathpalia Contralor General de Cuentas, por la planificación de la conferencia para estudiar asuntos relacionados con las reformas industriales y financieras.

Los numerosos y distinguidos conferencistas trataron temas como el rol de los gerentes financieros en la privatización y en los esfuerzos de descentralización del gobierno. Un importante resultado de la reunión fue la creación del Consorcio de Profesionales de la Gerencia Financiera del Sureste Asiático. El Sr. Kathpalia fue elegido Presidente del Consorcio por tres años. Para mayor información, dirigirse a: Sr. Kathpalia, Contralor General de Cuentas, Ministerio de Finanzas, Nueva Delhi 110003, India.■

Ayuda a las Naciones del Pacífico: Tercer Congreso de la Asociación de Instituciones Supremas de Auditoría del Pacífico Sur.

Del 24 al 28 de enero de 1994, los miembros de la Asociación de Instituciones Supremas de Auditoría del Pacífico Sur se reunieron en Funafuti, Tuvalu para el 3er Congreso de SPASAI. Durante la semana los delegados fortalecieron la cooperación regional y mostraron su compromiso con el nuevo lema de SPASAI "Ayuda a las Naciones del Pacífico" discutieron diversos temas, debatieron sobre los asuntos de actualidad en la región, y realizaron una reunión general. Con Lotoala Metia, auditor general de Tuvalu, como anfitrión, los delegados venidos de las Islas Cook, Fidji, los Estados Federados de Micronesia, Kiribati, las islas Marshall, Nueva Gales del Sur (Australia), Nueva Zelanda, Papúa - Nueva Guinea, las Islas Salomón, Tonga, Vanuatu y Samoa Occidental, a quienes se unieron observadores de la Iniciativa para el Desarrollo, de INTOSAI, (IDI) y de esta Revista.



Entre los conferencistas en el Programa Inaugural (sentados de izquierda a derecha): Makena V. Geno, Auditor General, Papúa - Nueva Guinea; el Hon. Kamuta Latasi, Primer Ministro, Tuvalu; Lotoala Metia, Auditor General, Tuvalu; y Teteraira Maen, Director de Auditoría, Kiribati

PROGRAMA DE APERTURA

El Primer Ministro de Tuvalu, el Honorable Kamuta Latasi, abrió formalmente el congreso. En sus palabras a los delegados señaló que "Vuestra asamblea para comprender los sistemas operativos de los demás y las dificultades que encuentren, junto con nuestro

afán para estudiarlas por medio de la cooperación dentro de la estructura de vuestra asociación es muy loable".

Las palabras del Primer Ministro también señalaron algunos de los retos especiales que enfrentan las oficinas de auditoría de las naciones menos grandes, y mostró que la "independencia en una comunidad pequeña y muy unida donde los funcionarios, incluso el auditor general, tienen que llevar varios y diferentes roles, podría, en una sociedad más amplia, plantear un verdadero dilema. El auditor, por lo tanto, necesita el apoyo del Poder Ejecutivo, del Parlamento y de las diferentes secciones del gobierno, de manera de recalcar la independencia "oficial".

Luego, Makena Geno, Auditor General de Papúa - Nueva Guinea, habló en nombre de los delegados. Dijo que "En nuestros países nuestras posiciones como Auditores Generales y la independencia que tenemos que garantizar hace la soledad de nuestra existencia... Aquí en Tuvalu, estudiaremos juntos asuntos importantes y complejos y aprovecharemos conocimiento y las experiencias de todos".

Programa Técnico

Siguiendo la tradición de INTOSAI, el programa técnico enfocado en los papeles directivos y nacionales fue preparado por las ISAS con anterioridad a la conferencia. Durante la reunión, los relatores presentaron sumarios de los papeles nacionales y debates dirigidos sobre los diferentes temas. En la conclusión del congreso, se prepararon resúmenes de los estudios y recomendaciones para distribuirlos entre los miembros.

Los ocho temas discutidos son expuestos, en forma sumaria, a continuación:

Tema 1: El Comité de Cuentas Públicas y el Auditor General (Relator: Fidji) y Tema 2: El Parlamento y el Auditor General (Relator: Nueva Zelanda).

Los trabajos sobre estos dos temas y los debates subsiguientes hicieron surgir muchas similitudes. Aunque hay diferencias en la forma de constitución legal de las ISAS y en las formas de informar los hallazgos, los delegados convinieron en que las ISAS sirven varios clientes: el Parlamento, el Comité de Cuentas Públicas (PAC), el auditado y el público. También se reconoció que, para servir eficazmente a estos clientes la responsabilidad pública depende de la independencia de la Oficina de Auditoría y de su posibilidad de informar al Parlamento sobre todos los aspectos de recibo, custodia y utilización de recursos públicos. Un aspecto se refiere a los informes de auditoría que resultan inútiles cuando no están respalda-

dos por el Comité de Cuentas Públicas o no se utilizan oportunamente. También se dirigió la atención al rol del auditor general en relación con el PAC y el Parlamento y se expresó interés sobre la prudencia que debe ejercerse para garantizar la independencia y mantener a la ISA fuera de la política.

Tema 3: Auditores Externos y Auditores Internos (Relator: Samoa Occidental)

Basadas en las definiciones presentadas en el guión del debate, las discusiones sobre los auditores externos y los auditores internos enfocaron dos aspectos principales - la relación entre las dos actividades y su responsabilidad en la prevención y detección del fraude. Hubo acuerdo en que la eficacia del auditor externo (conocido como Auditor General en el sector Público) y del auditor interno depende de un personal bien calificado en ambas actividades y en establecer buenas relaciones de trabajo entre las dos funciones. Surgieron interrogantes sobre el grado de confianza que pueden tener los auditores externos en el trabajo de la auditoría interna, y se estudiaron las opciones para crear relaciones de trabajo más estrechas entre los dos grupos. Aunque hay algunas diferencias de opinión en cuanto al grado de actividad de los auditores externos e internos en la prevención y detección del fraude, hubo acuerdo en que ambos grupos tienen el rol de alertar a la administración sobre las deficiencias de los sistemas y de los controles que puedan conducir al fraude.

Tema 4: Corporatización - un enfoque teórico (Relator: Papúa - Nueva Guinea)

Los estudios en esta sesión investigaron el rol de la Oficina de auditoría en esta área, definiendo la corporatización como "la legislación que modifica la situación legal de una empresa pública a compañía cuyas acciones siguen perteneciendo al gobierno", los delegados convinieron en que la ISA debe representar un rol activo, aunque cuidadosamente definido en el proceso de corporatización de las empresas públicas. El sentido de responsabilidad pública para las entidades corporatizadas fue un tema importante. También se estudiaron los asuntos relativos a la determinación de los objetivos del ente corporativo, la creación de expectativas sobre los bienes y servicios que se realizarán y el desarrollo de mediciones de la ejecución. Surgieron preocupaciones sobre la necesidad que podría tener la ISA de recursos adicionales para cumplir nuevas obligaciones en este área.

Tema 5: Descentralización del Control de la Gerencia Financiera (Relator: Nueva Zelanda).

Señalando que la "descentralización del control de la gerencia financiera es ahora un factor normal en el movimiento para mejorar la gerencia, la gerencia financiera y la ejecución total del sector público", los delegados dirigieron su atención al impacto que la descentralización tendrá en la oficinas nacionales de auditoría. Dentro del contexto de SPASAI hubo un cierto interés y debate sobre las ventajas de la descentralización según las dimensiones de las entidades; existía la opinión de que podría ser necesario una estimación para determinar que la descentralización sea realmente necesaria cuando los departamentos ya son bastante pequeños, sin embargo se reconoció que cuando se hace la descentralización, las cambian las expectativas de la gerencia en relación a los auditores:

los gerentes se confían más en el auditor para recibir retroinformación sobre la forma como opera la organización. También estuvieron de acuerdo los delegados en que, para llevar a cabo correctamente la descentralización, los objetivos del gobierno deben estar claramente definidos y se deben tomar las disposiciones para una sólida estructura de la información y la responsabilidad pública.

Tema 6: Coordinación de la Tecnología de Información en el Gobierno (Relator: Kiribati).

Reconociendo que la coordinación, de nivel nacional, de la Tecnología de información es ventajosa, se estudió seriamente el rol de la ISA en estos esfuerzos de coordinación, enfocando el debate sobre el punto en que la independencia de la auditoría podría comprometerse (o aparecer como tal) en caso de que la ISA esté directamente envuelta en la coordinación, desarrollo de políticas o decisiones sobre adquisición de sistemas. Al concluir la sesión, se acordó que, aunque es importante tener estrategias de tecnología de información unidas a un plan nacional de desarrollo, sería aconsejable para cada país examinar el rol de su ISA para determinar el nivel de actividad que la ISA tendrá en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas.



Los delegados al 3er Congreso de SPASAI aprovecharon el tiempo antes y después de las reuniones y durante los recesos para continuar los debates

Tema 7: Nivel de salario y presupuesto del Auditor General (Relator: Islas Salomón).

Esta sesión ofreció un foro para que los auditores generales compararan los esquemas de escogencia y designación, remuneración, retención y jubilación en sus respectivos países. Se examinaron los salarios y presupuestos en términos del impacto sobre la independencia de la ISA y su posibilidad de atraer y conservar directivos y personal calificados. Aunque ningún país ha tenido problemas significativos en cuanto a su independencia y operaciones, ciertos sistemas y procedimientos parecían más llevados a crear oportunidades de abuso y por lo tanto, se estudiaron las estrategias para mejorar la práctica. En cuanto al salario del Auditor General, se recibió bien la proposición de que sea comparable al salario del Fiscal General o del Magistrado Supremo.

Tema 8: Estrategias y metodologías para mejorar los Sistemas de Control Interno del Gobierno (Relator: Nueva Gales del Sur).

El tema del mejoramiento de los controles internos evolucionó en debates en varias áreas separadas, comenzando sobre el rol de la ISA en la asesoría y asistencia a la gerencia para establecer los sistemas de control interno, aunque sin asumir la responsabilidad de establecer dichos controles. Hubo un cierto acuerdo en que mientras los gerentes y funcionarios de los organismos tienen que establecer los sistemas y asumir la responsabilidad de su aplicación, las ISAS deberán asesorar en cuanto a "las mejores prácticas". Otro interés señalado fue la determinación del punto en que el control "adecuado" se convierte en control "excesivo" y aparece la ineficiencia. Un tercer interés, relacionado con la auditoría de pequeños estados insulares, enfocado en los conflictos que aparecen cuando los gerentes responsables de los controles internos tienen nexos personales con el auditor general o con el personal de la ISA. En esta área tan delicada, las normas profesionales y la correcta divulgación de los posibles conflictos de interés fueron objeto de estudio en tanto que estrategias para plantear estos puntos.

Reunión de Trabajo de SPASAI

Durante el congreso, se dedicó una sesión vespertina para ocuparse de las actividades de SPASAI. El informe del Secretario General, Pohiva Tui'onetoa (Tonga), incluye felicitaciones a la Federación de Estados de Micronesia, nuevo miembro de INTOSAI, reconocimiento a Kiribati como miembro del comité de PED de INTOSAI, reconocimiento a Nueva Zelanda por su trabajo en el diseño y edición del logo y el membrete y una presentación de las actas de la Reunión de la Junta Gobernadora, celebrada en Viena en mayo de 1993. También se incluyen un informe sobre las declaraciones financieras del grupo así como algunos comentarios cortos sobre la Revista

Durante la reunión se dedicó un tiempo considerable al estudio de las necesidades de capacitación y el trabajo de IDI en la región. Richard Gagne, Director de Programas de IDI, informó sobre las actividades en la región y tomó parte en la planificación de la capacitación regional futura. Durante este estudio, también se prestó atención la evaluación de las necesidades de capacitación, realizada por Isaac Tatapu, Auditor General de las Islas Salomón.

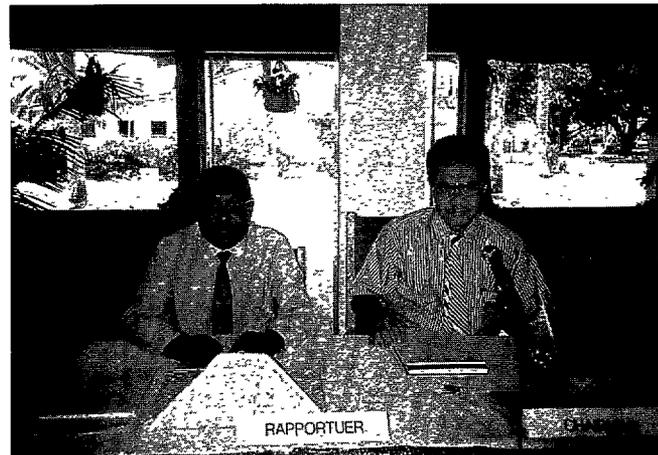
Durante la reunión se estudiaron otros asuntos y se hicieron varias recomendaciones y decisiones, el Secretario General se ocupará de la factibilidad de crear y distribuir un boletín de SPASAI como medio de aumentar la comunicación, cooperación y continui-

dad en la región; la Federación de Estados de Micronesia se propuso como anfitrión para la próxima reunión de SPASAI (y Fidji aceptó ser la alternativa); se eligió a Fidji como el nuevo Secretario General de la región; se aceptó el retiro de Australia del grupo de trabajo; las Islas Marshall fueron elegidas unánimemente como auditor del grupo, y SPASAI adoptó un ciclo de dos años para sus reuniones de manera que la próxima será en 1996.

Al final de la reunión, el Presidente expresó su sincero agradecimiento y aprecio al Secretario General saliente, Pohiva Tui'onetoa de Tonga, por su excelente trabajo guiando y dirigiendo a SPASAI. Con estos sentimientos apoyados por los delegados, Makena Geno, Auditor General de Papúa - Nueva Guinea señaló que "sin Pohiva, SPASAI no hubiera llegado tan lejos - él lo hizo lo que es hoy - un miembro reconocido de la comunidad de INTOSAI".

Gracias a la tradición y a la innovación, todos gozaron de la oportunidad, en los programas técnicos y sociales, de forjar nexos más fuertes entre las ISAS miembros. Al final de la semana era evidente que SPASAI, como grupo de trabajo regional, estaba empeñado en satisfacer las expectativas expresadas en los lemas de INTOSAI y de SPASAI - de compartir sus ideas de manera que "la experiencia común beneficia a todos" "los miembros de SPASAI trabajando para ayudar a las Naciones del Pacífico".

Para mayor información dirigirse a: Secretary General, SPASAI, Sukuna House, Mac. Arthur Street - P.O. Box 2214. Suva, Fidji.



Como Presidente y anfitrión del Congreso, Lotoala Metia moderó las sesiones de debates. Aparece aquí (a la derecha) con Isaac V. Tatapu, Auditor General de las Islas Salomón, el relator del Tema 7: Nivel del presupuesto y el salario del Auditor General.

Auditoría de Proyectos de Sustentamiento de Obras

Por: Ram Babu Nepal, Director, Oficina del Auditor General, Nepal

Introducción

Los países en desarrollo emprenden numerosas obras destinadas a fomentar el desarrollo y a acelerar el crecimiento económico, como parte de este esfuerzo reciben asistencia foránea de fuentes bilaterales y multilaterales, para crear infraestructuras y ampliar la prestación de servicios públicos. Sin embargo muchas obras no han sido sustentadas adecuadamente debido a diversos factores y en consecuencia las inversiones han producido menos resultado positivos. Por lo tanto garantizar este sustentamiento se hace especialmente importante en la gerencia de los esfuerzos para el desarrollo.

Definición de “sustentamiento ” y “evaluación”

“Sustentamiento” es la posibilidad de sostener un nivel deseado de productos o de servicio por un período determinado. Es la prueba definitiva de los esfuerzos para el desarrollo. Requiere no sólo que una obra alcance sus objetivos durante su vida sino también que los beneficios que genere continúen más allá del período de participación del donante y continúen a pesar de los cambios tecnológicos. La gerencia de la obra deberá tener tecnología adecuada y arreglos financieros y administrativos para lograr el sustentamiento y una gradual autosuficiencia económica.

Una evaluación es una estimación, tan sistemática y objetiva como sea posible del diseño, puesta en práctica y resultante de obras, programas o políticas en ejecución o ya concluidos, con la finalidad de determinar que (1) se hayan alcanzado los objetivos, (2) que los objetivos se hayan alcanzado con eficiencia y eficacia, y (3) que el proyecto sea sostenible. La evaluación suministra información útil que permite el aprovechamiento de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones para beneficio tanto de los beneficiarios como de la gerencia de las obras.

Indicadores de Sustentamiento

Los indicadores de ejecución son esenciales para evaluar las obras. Por ejemplo

- la generación y distribución de ganancias.
- capacidad de mantener el flujo de beneficios, incluyendo la competencia de organizaciones locales o beneficiarias de las obras.
- responsabilidad o sistemas de relaciones gerenciales para apoyar actividades comunes de refuerzo de las obras.
- cambios en la calidad de vida de los beneficiarios de las obras

- continuidad en el bienestar socioeconómico de las poblaciones, metas y capacidad de cambio.
- capacidad de garantizar mayor productividad por adopción de modificaciones de la tecnología y de los sistemas gerenciales.
- un sistema que asegure la distribución equitativa del incremento de los beneficios de las obras.

Factores que influyen en el Sustentamiento

El sustentamiento depende de varios factores relacionados entre sí como se explica a continuación.

Políticas Gubernamentales

Las obras de desarrollo tienen que operar en el contexto de la política nacional de desarrollo y las políticas gubernamentales influyen profundamente la sustentabilidad. El gobierno expresa generalmente su decidido apoyo a las nuevas obras en el curso de su planificación, pero durante la realización, a menudo falla en dar el adecuado soporte operativo, lo cual se manifiesta en costos y tiempo excesivos. Por lo tanto una evaluación debe incluir el alcance y el ámbito del soporte gubernamental, incluyendo presupuesto, cambio de divisas, gerencia de la deuda, precio del producto, gerencia de personal, sector privado y participación de beneficiarios, etc.

Gerencia y Participación Local

Los procedimientos administrativos apropiados, dirección gerencial y participación de los beneficiarios son esenciales. Los directores tienen la responsabilidad de estructurar las políticas para las aplicaciones tecnológicas, señalamiento de metas, y por la movilización del soporte de las partes asociadas. Las perspectivas de sustentabilidad mejoran cuando los objetivos de la obra corresponden a las posibilidades administrativas y mantienen el ritmo de la dinámica de la obra.

La mayoría de los empleados con capacitación y experiencia se transfieren a las nuevas obras que atraen más la atención porque se les dedican mayores recursos, dejando la responsabilidad de las obras concluidas en manos de personas que son menos eficientes o no pudieron obtener, de las autoridades superiores, un soporte adecuado. Esta transferencia lleva eventualmente a una menor inspiración para mantener un mínimo de actividad. Una falta de atención hacia la búsqueda de sistemas eficientes de gerencia de obras y de movilización de la participación local, podrían paralizar las actividades esenciales para apoyar el sustentamiento.

Finanzas

El sustentamiento depende de un flujo de fondos suficientes para cubrir operaciones, mantenimiento y depreciación de bienes, inversiones y continuación de los beneficios de la obra. La mayoría de las obras enfrentan problemas críticos en relación al flujo de recursos principalmente a causa de políticas irrazonables de precios, falta de competitividad y sistemas ineficaces de suministros. Las obras deben generar ingresos adecuados para justificar el soporte continuo del gobierno para cubrir los costos operativos anuales en medio de una creciente demanda por un incremento del presupuesto.

En el caso de Nepal, la mayoría de las obras tienden a sobrepasar las estimaciones de costos y tiempo, lo cual afecta directamente el precio de los productos y servicios, aunque debido a factores conocidos o desconocidos, el aumento de precios es muy difícil. Cobrar a los usuarios podría ser un medio deseable de pasar la carga de los costos operativos al público y es también un incentivo para mejorar la calidad del producto y la credibilidad de los servicios, ambos vitales en la actualidad y en el entorno económico.

Factores Tecnológicos

La escogencia del nivel correcto de tecnología es esencial tanto para las posibilidades financieras como institucionales de la nación y de las metas de los programas. Si se adopta una tecnología compleja sin haber considerado las posibilidades financieras y técnicas de los proyectos, se obstaculizará la producción y no se obtendrán oportunamente y a un costo razonable, servicios de calidad aceptable y finalmente la tecnología no tendrá uso.

Valores Sociales y Culturales

El fomento de un sentido de propiedad entre las comunidades cuando éstas consideran sus instituciones, es esencial para promover el sustentamiento. Los proyectos tienen que considerar los valores sociales y culturales de los beneficiarios de manera que el proyecto pueda movilizar el sustento adecuado para comerciar los productos y servicios y preservar las estructuras materiales. La atención correcta a los factores, sociales y culturales ayudará a movilizar el apoyo público y a asegurar un impacto duradero.

El ambiente

Los aspectos ambientales - presión demográfica, asentamientos sin planificación y negligencia en la utilización de los recursos nacionales - también afectan el sustentamiento. Los países en desarrollo, como otros países, no consideran siempre el impacto de las obras de desarrollo sobre el ambiente. Como resultado, las obras enfrentan diversos retos debido a factores ambientales que amenazan el sustentamiento, incrementando los costos de mantenimiento, y hasta exigiendo obras complementarias para proteger el ambiente, lo cual lleva a mayores costos de la obra y algunas veces, pérdida de beneficios.

Factores externos

Aunque la inestabilidad política y económica, los desastres naturales y otros factores externos, están más allá del control de los proyectos, sí pueden amenazar el sustentamiento. La auditoría deberá

tratar de calcular el efecto de esos factores para alcanzar los beneficios de la obra, y los mecanismos adecuados utilizados por la gerencia de la obra minimizarán las pérdidas.

Tipos de Obras de Desarrollo

La naturaleza y el contenido de los proyectos de desarrollo pueden diferir ampliamente en su propósito, localización y sector. Estas diferencias también influyen en la importancia de los factores mencionados en el proceso de evaluación. A continuación se estudian, en términos generales, la naturaleza de las obras de desarrollo y los principales factores de la estimación del sustentamiento posible.

Obras Productivas

La agricultura, la pesca, la silvicultura y las minas son obras productivas, su sustentamiento depende del grado de tecnología, mecanismos de mercadeo, políticas de precios, fuentes de recursos, ampliación de servicios, orientación laboral o satisfacción del personal de la obra. En algunos casos, el personal calificado podría considerar que el sector no sea conveniente para su capacidad y tienda a cambiar su empleo e inversión. Además, el trabajo manual no siempre es altamente apreciado en algunas sociedades. En Nepal, el sustentamiento de las obras adolece de la falta de atención de los gerentes y creadores de políticas, en apoyo de las actividades interrelacionadas y en la creación de medidas intensivas para solucionar problemas. El sustentamiento puede acrecentarse fortaleciendo las obras y dándoles responsabilidad frente a los grupos de usuarios y a las asociaciones de beneficiarios. Estos grupos o asociaciones deberán tener autoridad para gerenciar los productos y servicios de las obras.

Proyectos de Infraestructura

Son esenciales para sustentar el crecimiento a largo alcance y desarrollo equilibrado e integrado de la economía. El sustentamiento depende principalmente de una razonable política de precios, posibilidad técnica de adoptar nuevos inventos; sistemas gerenciales instituidos para asegurar la credibilidad del servicio; y sobre todo, capacidad de innovación de los gerentes frente a la evolución de las condiciones.

La mayoría de los proyectos u obras de infraestructura no trabajan y entregan servicios en forma segura debido a disposiciones inadecuadas e ineficientes tanto del punto de vista financiero como gerencial, para el mantenimiento, reparación y rehabilitación. Los donantes requieren, a menudo, la utilización de costosos consultores extranjeros y muy raramente se observa consideración por la transferencia de pericias, lo cual crea diversos problemas durante la fase operativa, principalmente en cuanto a fines de asistencia externa. Nepal ha tenido esas experiencias en muchas obras. Estas deficiencias pueden subsanarse desarrollando la capacitación en el país.

Desarrollo de Recursos Humanos (DRH) y Obras de Sustento Institucional.

Parece que el consenso es que los países en desarrollo no pueden acelerar el ritmo del progreso debido a carencia de capacitación en el país. Los resultados de obras comenzadas masivamente no han

sido alentadores y algunas veces han sido negativos. Por lo tanto las acciones, significativas de DRH deberán incluir sistemas sólidos de gerencia y organización para fomentar el sustentamiento.

La utilización del personal depende de que haya suficientes excedentes que generen empleos y otros servicios. Estas obras son sustentables con la iniciación de diversas medidas para garantizar la credibilidad del producto y de la prestación de servicios adoptando tecnologías de avanzada y prácticas gerenciales.

Obras Sociales

Las obras de educación pública, sanidad y seguridad social generalmente sustentan el progreso social incrementando el potencial humano y en definitiva contribuyendo a la autosuficiencia. En la mayoría de los países en desarrollo, los gobiernos subsidian fuertemente los servicios sociales, tal vez con el fin de mantener su popularidad, así mismo, la ampliación del apoyo gubernamental a las obras de servicio sociales se ha convertido en un peso en términos de finanzas y de motivación de los recursos humanos. Por lo tanto la calidad del servicio social ha sido controversial en los últimos años e indica la necesidad de revisar el enfoque del funcionamiento de los servicios sociales.

Sustentamiento: Aspectos Generales y Rol de la Auditoría

El deseo intenso de transformar rápidamente la economía nacional ha empujado al gobierno a iniciar nuevos proyectos con influencia en diferentes sectores de la sociedad. Los aspectos generales en relación al sustentamiento de obras, en Nepal son:

- iniciación de un número creciente de obras de desarrollo sin tomar verdaderamente en cuenta la posibilidad gerencial de realizarlas.
- financiamiento inadecuado e insuficiente principalmente de recursos internos que han provocado excesos de costos y tiempo.
- carencia de mecanismos institucionales eficientes y eficaces para sustentar el DRH para capacitar al personal en la gerencia de las obras;
- ausencia de una política clara para la evaluación o el sustentamiento de obras;
- aumentos significativos de los costos de las obras debido a deficiente ejecución y retraso en la terminación; e.
- introducción de tecnología avanzada sin considerar las condiciones del mercado y sin los servicios y posibilidades de mantenimiento.

La auditoría brinda informaciones significativas sobre aspectos financieros y conexos. Para garantizar el valor por dinero, el en-

foque moderno a la auditoría gubernamental abarca los aspectos de economía, eficiencia y eficacia que son esenciales para determinar los procedimientos, prácticas y limitaciones de los sistemas operativos. El verdadero valor de la auditoría es la raíz de las causas de las deficiencias operativas. Así pueden determinarse las medidas para promover la eficacia y sustentamiento de las obras.

La auditoría de eficacia abarca la identificación y evaluación de los factores relacionados con el sustentamiento. Tales como (1) la situación de la generación y distribución de beneficios de la obra, (2) el nivel actual de beneficios, (3) factores que inhiben la ejecución satisfactoria, (4) interrelación de componentes del proyecto para complementar sus actividades (5) maneras de lograr que los proyectos funcionen mejor, y (6) idoneidad de los sistemas de gerencia para descubrir las deficiencias.

La Oficina del Auditoría General de Nepal, reconoce la necesidad de determinar los factores que influyen el sustentamiento y estabilidad de las políticas para asegurar la eficaz generación de beneficios. Las principales causas de deficiencias señaladas en los informes de auditoría que afectan adversamente el sustentamiento son la falta de disponibilidad de servicios de sustentación, carencia de personal calificado, políticas irracionales de precios, mecanismos de control gerencial ineficientes e ineficaces, y falta de atención para acrecentar la capacidad institucional.

La auditoría no puede permanecer indiferente a los intereses del público. Existe una preocupación creciente en el público en cuanto a los servicios, especialmente el ineficiente suministro de productos o servicios de las obras de desarrollo. Por lo tanto, cada Institución Superior de Auditoría deberá considerar seriamente cómo plantear los aspectos esenciales de interés público. La moderna auditoría pública ha creado metodologías para evaluar correctamente los aspectos esenciales de la gerencia de la obra.

Conclusión

Nepal enfrenta el reto de cumplir los requisitos de información sobre generación de beneficios de las obras, suministro de servicios e impacto sobre la población. En este sentido los factores de sustentamiento merecen consideración especial en el proceso de auditoría. El impacto de las obras depende de las medidas tomadas para intensificar las actividades de las obras. La vigilancia de las obras y los sistemas de evaluación incluirán la identificación y seguimiento de los factores que apoyen el sustentamiento.

Las lecciones sobre sustentamiento se aprenderán de las obras concluidas y aplicadas a futuros planes y programas. También ayudan a que la planificación sea racional y la gerencia eficaz de recursos escasos.

Para mayor información dirigirse al autor a: Office Of The Auditor General, Babar Mahal, Katmandú, Nepal. ■

Derecho de la ISA para escoger los Temas de Auditoría

Por Jacek Mazar, Cámara Suprema de Control, Polonia

Introducción

La Institución Suprema de Auditoría (ISA) sólo puede cumplir correctamente con sus tareas si permanece independiente de los organismos auditados y protegida de las presiones externas. Naturalmente la ISA constituye un elemento estructural del Estado y por lo tanto no puede ser totalmente independiente aunque de todas maneras un cierto grado de independencia es indispensable para realizar sus tareas. Este grado de independencia comprende:

- independencia estructural (especialmente para realizar actividades que afectan a otros órganos del Estado, dentro de algunas limitaciones);
- independencia funcional (el derecho de dirigirse directamente al Parlamento para las asignaciones presupuestarias necesarias y el derecho de asignar los fondos obtenidos dentro de su propio presupuesto);
- independencia de los directores y auditores, expresada en la correcta redacción de los términos de nombramiento y de destitución del Director de la ISA (o de los miembros de la junta en caso de cuerpos colegiados) y de los auditores; la finalidad es protegerlos de las presiones ejercidas por los entes auditados y para evitar acciones que coarten sus actividades;

Esta independencia puede existir cuando las condiciones, la competencia, la organización y la forma de funcionamiento de la ISA están definidas en la constitución y las leyes, el resto quedará definido por la propia ISA.

Subordinación de la ISA a la Ley

En muchos países, el principio de la subordinación legal de la ISA aparece en la legislación.

Por ejemplo la Constitución de Alemania de 1949 menciona en el artículo 114 "El Tribunal Federal de Auditoría cuyos miembros gozarán de independencia judicial similar a la de los jueces", mientras que el artículo 1 de la Ley alemana de 1985 agrega que el Tribunal de Auditoría constituye "una institución independiente de control financiero... sometido solamente a la Ley".

La constitución de la República Checa y la legislación de Francia y Portugal tienen disposiciones similares.

Derecho de la ISA para escoger los Temas de Auditoría

Por otra parte, la independencia de la auditoría y la objetividad de los hallazgos no se benefician cuando otros organismos del estado ejercen presiones gubernamentales sobre la institución auditora.

Conforme al principio de la separación de poderes, ciertas facultades son indispensables para cada uno (p.e. para el Parlamento - el derecho de nombrar, algunas veces conjuntamente con el Jefe del Estado, el Director y los miembros de la ISA; el derecho de asignar fondos para el presupuesto de la ISA; y el derecho de estudiar sus informes). Estas facultades se consideran especiales.

Pero, conforme al principio de la soberanía, la ISA tiene el derecho de escoger libremente los temas de auditoría. Según la Sección 13, párrafo 1 de la Declaración de Lima sobre Guías de Preceptos Fiscales (adoptadas en el IX Congreso de INTOSAI en Lima en 1977), "las Instituciones Superiores de Auditoría auditarán conforme a su propio programa. El derecho de ciertos entes públicos de seguir una auditoría de casos específicos no será afectado". Este principio fue más explícitamente expuesto en las Normas de Auditoría de INTOSAI en 1992, (secciones 60-61-65 y 70).

De los 25 países europeos sobre los cuales se dispone de información, 21 han puesto en práctica este principio y son: Bélgica, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, España, Países Bajos, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malta, Alemania, Portugal, Suecia, Turquía, Hungría, Reino Unido, Italia y el Tribunal de Auditores de la Unión Europea.

La independencia en la selección de temas no se limita al sistema de auditoría de Tribunales de Cuentas, en los cuales el requisito de la independencia de los miembros parece, de por sí, evidente (p.e. en Francia, Italia, España y Portugal). Las instituciones auditoras monocráticas, o cuasimonocráticas, estructuradas como oficinas nacionales de auditoría (p.e. en el Reino Unido, República Checa, Estonia y Hungría), también tienen el derecho de definir sus programas de auditoría, lo cual también es cierto en las ISAS con nexos más estrechos con el gobierno.

Otras áreas de Auditoría

Algunas veces los Temas básicos de Auditoría se determinan directa y estrictamente por la Constitución o las leyes correspon-

dientes. Otras áreas de auditoría, además de la obligación de realizar un análisis anual de la aplicación del presupuesto público, son las siguientes:

- auditoría inicial de la legitimidad del gasto público;
- decidir sobre la legalidad del ingreso y de los egresos de las instituciones públicas y de otros entes públicos, incluyendo "la utilización correcta de los créditos, fondos y valores a su disposición".
- supervisión de las relaciones entre los bancos centrales y las finanzas públicas; y
- auditoría financiera de los fondos para las campañas electorales.

Auditorías Anuales

Algunas ISAS realizan auditorías completas todos los años. De 20 países europeos, es así en Grecia, Luxemburgo, Italia y Malta, mientras que en Países Bajos, Suecia, Gran Bretaña y Chipre, los únicos asuntos tratados en las auditorías anuales son la fiabilidad y legalidad.

En estos ocho países, todas las entidades sujetas a la auditoría deberán ser auditadas por lo menos una vez al año sin ninguna noción o recomendación externa.

Frecuencia de la Auditoría

Las ISAS que no cubren todas las entidades en sus auditorías anuales, generalmente establecen las reglas de la menor frecuencia de las auditorías. Por ejemplo, en Finlandia a Islandia todas las entidades deberán ser auditadas por lo menos una vez cada tres años; en Irlanda, deberán serlo por lo menos cada 4 años; y en Dinamarca, las entidades se seleccionan, para la auditoría, con varios años de anticipación conforme a los seis temas de planificación de auditoría.

En ciertos casos se determina la frecuencia de las auditorías según criterios más específicos. Por ejemplo, en Portugal, aquellos sectores de la vida pública caracterizados por un alto riesgo (es decir, posibilidad de pérdidas) se auditan por lo menos 2 veces dentro de cada período de 4 años, mientras que las restantes unidades organizativas se auditan por lo menos una vez cada 4 años (cuando sus ingresos o gastos excedan un cierto monto) o una vez cada 8 años.

Muestreo Fiscal

En general se prefieren los estudios de verificación inmediata. El muestreo escogido para la auditoría deberá incluir un número razonable de elementos y de tipos de elementos para que los resultados sean representativos y permitan sacar conclusiones que puedan aplicarse a toda la población. La determinación del tamaño y tipo de los muestreos, así como la selección de unidades en particular, además de la dificultad es metodológica más que política. Incluir entidades externas en la toma de decisiones en esta fase podría causar incorrecciones en la metodología fiscal.

Proposiciones de Auditoría de otros Organismos Gubernamentales

La discusión mencionada no significa necesariamente que las ISAS no tomen en cuenta las sugerencias de otros organismos públicos, de expertos y de la opinión pública. La mayoría de las respuestas a una encuesta de la Organización Europea de Instituciones Supremas de Auditoría (es decir 20 de 26) señaló que se siguieron las recomendaciones del Parlamento; en 9 países, las recomendaciones de los organismos gubernamentales, se tomaron en cuenta al seleccionar los temas de auditoría. En todo caso las proposiciones de otros organismos no tienen fuerza de Ley.

En Austria, Suiza, Rumania y Polonia la situación es diferente.

Austria

En Austria, el Tribunal de Auditoría, en general, realiza auditorías de su propia escogencia; al mismo tiempo, la constitución de 1920 hace del Tribunal un órgano del Parlamento. Según el artículo 122, sección (1): "el Tribunal de Auditoría estará directamente subordinado a la Asamblea Legislativa. En materia de operaciones financieras federales, el Tribunal de Auditoría se considerará un órgano del Gobierno Provincial cuando trate materia concerniente a las Provincias, las Asociaciones de Gobiernos Locales o los Gobiernos Locales".

En consecuencia, el Tribunal de Cuentas tiene la obligación de realizar auditorías especiales en el ámbito de sus actividades... siguiendo una solicitud debidamente justificada del Gobierno Federal o de un Ministro Federal". Estas situaciones son poco frecuentes y en la práctica el Tribunal es autosuficiente para determinar su programa de auditoría.

Suiza

En Suiza, conforme al artículo 71 de la Constitución de 1874, la auditoría financiera de la Federación es responsabilidad directa de la Asamblea de la Unión (Parlamento); en la práctica la realizan las comisiones financieras de ambas cámaras y un comité conjunto elegido por éstas - la Delegación Financiera, asistida por su secretariado permanente. Además, el sistema de órganos de la administración pública incluye la Oficina Federal de Auditoría, cuya actividad sirve al Parlamento y al Consejo de la Unión (equivalente al Gobierno). La Oficina realiza auditorías según su propia iniciativa y según las recomendaciones de la Delegación Financiera; el Consejo de la Unión comparte asimismo el derecho de pedir auditoría, aunque de hecho, no lo ejerce.

Rumania

En Rumania el Tribunal de Cuentas, que reinició sus actividades en febrero de 1993, después de una interrupción de 40 años, es un ente independiente y soberano. Según el artículo 2 de la Ley de 1992, el propio Tribunal definirá un programa de auditorías pero cada cámara del Parlamento (tanto la Cámara de Diputados como el Senado) tienen el derecho de aprobar una ley para proponer al Tribunal, la obligación de realizar una auditoría fuera del ámbito de su programa básico.

Polonia

En Polonia, la Cámara Suprema de Control (CSC) fue fundada en 1921 como un ente soberano, pero que informaba al Sejm (cámara baja del Parlamento), y trabajaba primordialmente para satisfacer las solicitudes del Sejm, aunque establecía sus programas de auditoría independientemente. Continuó así hasta 1939.

Después de la segunda Guerra Mundial, aparecieron varios cambios. Después de la liquidación temporal entre los años 1952-57 y aunque se reinstauró la CSC en 1957 se puso más, énfasis en su subordinación y nexos con el Sejm. Se garantizó la total independencia del Sejm, pero, según el principio de la uniformidad de poder, se reconoció que la actividad de la CSC debería servir no sólo al Sejm sino también al Consejo de Estado, (mencionado como el Presidente Colectivo) y otros órganos del gobierno.

En consecuencia, la Ley de 1957, considera la realización de auditorías, no sólo según la propia iniciativa de la CSC sino también según recomendaciones del Sejm, del Consejo de Estado y del Primer Ministro, conforme a la Ley separada adoptada por Sejm en 1957, las recomendaciones del Sejm podrían ser bajo forma de leyes o resoluciones del Sejm o por resoluciones de los comités del Sejm. Luego, en reglamentos subsiguientes del Sejm, se agregaron sus directores (es decir el Presidente y el Presidium) En 1989 el Consejo de Estado fue abolido y reemplazado por el Presidente, el cual también goza del derecho de recomendar temas para las auditorías de la CSC (un enfoque diferente al adoptado por la "pequeña Constitución" de 1992).

Actualmente, el derecho de recomendar temas para las auditorías de la CSC está compartido con el Sejm y sus órganos (incluyendo el Presidente, el Presidium, y los comités); el Presidente, y el Primer Ministerio comparten el derecho de hacer recomendaciones de temas de auditoría.

En la práctica, el Presidente hasta ahora recomienda que la CSC audite su Cancillería; el Primer Ministro ha presentado numerosas mociones aunque sin frecuencia. Mociones similares han sido enviadas por órganos del Sejm, especialmente por los comités; una cuarta parte de los temas han sido recomendados por el Sejm y esta proporción está en aumentos. La inclusión de muchos temas recomendados por el Sejm, hasta ahora, no han afectado la realización de los programas anuales de auditoría del Sejm; la principal fuente de dificultades son las solicitudes de realizar auditorías a muy corto plazo.

Podría presentarse una situación completamente nueva por la aprobación de un proyecto de legislación propuesta por el Gobierno en 1992. Según este proyecto, la CSC también debería realizar auditorías para cumplir requisitos de los tribunales penales, espe-

cialmente en relación a delitos económicos, a solicitud de los tribunales o fiscales (alternamente las auditorías pueden realizarse como resultado de una moción del Fiscal General, el cual también es el Ministro de Justicia).

La CSC presentó argumentos contra la proposición. La proposición de utilizar la CSC en casos penales individuales, se señaló, es inconstitucional. El procedimiento penal como tal se refiere a los individuos y la CSC no tiene facultades para auditar individuos y su derecho de auditar organizaciones privada está considerablemente limitado.

La aprobación de la Ley afectará el propio carácter de la CSC ya que su tarea básica es la supervisión del funcionamiento de la administración y de las empresas públicas y preparar los informes de auditoría a los entes del Gobierno en vez de hacer investigaciones individuales. El aumento del número de entes que requieren auditorías (que deberán concluirse en lapsos estrictos determinados por la naturaleza del código de enjuiciamiento criminal) llevaría al debilitamiento del control del Parlamento sobre la administración.

Los comités del Sejm votaron contra el proyecto de legislación, y en enero de 1993 fue rechazado en la primera fase del proceso legal del Sejm.

Conclusiones

Las citadas observaciones llevan a las siguientes conclusiones:

- Debido a sus responsabilidades, las ISAS deberán funcionar independientemente de otros organismos públicos y cumplir con la legislación; deberán realizar las auditorías sobre la base de programas independientes. Este modelo es el más corriente.
- Algunos países tienen otro tipo de ISA, una estrictamente ligada al Parlamento en apoyo de la actividad de éste. En estos casos, también las ISAS deberían preservar su independencia estructural, aunque se reconocen como totalmente justificados sus estrechos nexos con el Parlamento; estos nexos afectan los programas de auditoría que siguen las recomendaciones del Parlamento (en Parlamentos con más de una cámara).
- Ninguna de las situaciones mencionadas anteriormente justifica la delegación de poderes para recomendar auditorías a las ISAS ni a otros entes, diferentes al propio Parlamento, ni, especialmente a los organismos ejecutivos.

Para mayor información, dirigirse al autor en: Supreme Chamber of Control (NIK) of Poland, 00-950 Warszawa, Skrytka. Pocztowa P-14, Polonia. ■

Austria: Anfitrión de Simposium Internacional

Por Michaela Spracklin, Tribunal de Auditoría, Austria.

El 14 y el 15 de marzo de 1994, el Tribunal de Auditoría de Austria fue anfitrión en Viena, de un simposium sobre "Auditoría Gubernamental en un Entorno Internacional": La reunión fue organizada conjuntamente con el Instituto Internacional de Relaciones Culturales y Económicas Ludwig Boltzmann y reunió conferencistas de la comunidad auditora internacional. Entre los participantes se contaron miembros del Tribunal de Auditoría de Austria, representantes de las Juntas Provinciales de Auditoría de Austria y la prensa.

En su presentación, el presidente del Tribunal de Auditoría de Austria y Secretario General de INTOSAI, Dr. Franz Fiedler, estableció el tono de la reunión de dos días con una ponencia relativa a la Declaración de Lima sobre Guías de Preceptos de Auditoría. Estudió su historia, y el contenido de este documento, el cual ha sido denominado como la Carta Magna de la Auditoría Gubernamental, luego continuó reseñando el alcance de la aplicación y práctica en Austria, de los principios contenidos en la Declaración de Lima, concluyendo con una nota de pesar por lo poco que los creadores en políticas del gobierno y el público en general conocen de la existencia de ese hito en las publicaciones sobre Auditoría Gubernamental.

El Presidente del Tribunal de Auditores de la Unión Europea, Sr. André J. Middelhoek, habló luego sobre "Auditoría desde la perspectiva del Tribunal de Auditores de la Unión Europea". Señaló el desarrollo histórico de este Tribunal, su composición, situación legal, tareas y responsabilidades y en especial su posición como ente independiente junto a los otros cuatro organismos de la U.E.

El ex Presidente del Tribunal Federal de Auditoría de Alemania y ex Presidente de la Junta Gobernadora de INTOSAI, Dr. Heinz Günter Zavelberg presentó una vivaz y personal retrospectiva de los trabajos del Tribunal de Auditoría de Alemania como ejemplo del sistema colegiado de auditoría, y compartió sus numerosas experiencias en ese puesto directivo.

El primer día del simposium cerró con una disertación académica por el Dr. Günter Kisker de la Universidad de Giessen, Alemania, que versó sobre "Auditoría versus creación de políticas".

El segundo día el Dr. István Hagelmayer, presidente de la Oficina de Auditoría Pública de Hungría, habló sobre "Desarrollo de la Nueva Oficina de Auditoría Pública de Hungría". Describió el modelo húngaro en Europa Oriental, su activo compromiso dentro de INTOSAI, mucho antes de que se iniciara la reforma democrática

y agradeció a los países occidentales su apoyo a la formidable tarea de crear un sistema moderno, de base democrática de Auditoría Gubernamental. El Sr. Hagelmayer recalcó que la privatización es uno de los aspectos importantes que interesan a las Oficinas de Auditoría de los países del antiguo Bloque de Europa Oriental y enfatizó cuán apreciados y necesarios han sido los esfuerzos y actividades de INTOSAI en este campo.



Conferencistas y anfitriones en el simposium sobre Auditoría Gubernamental: de izquierda a derecha Dr. Edith Jud, Austria; Prof. Dr. Günter Kisker, Alemania; Prof. István Hagelmayer, Hungría; Dra. Gertrude Schweighofer, Austria; Dr. Franz Fiedler, Austria; Sr. André Middelhoek, Tribunal de Auditores de U.E.; Sra. S. Märzinger, Austria; y Sr. Reinhard Rath, Austria.

Reinhard Rath, del Secretariado General de INTOSAI hizo luego una presentación muy completa sobre la auditoría de organizaciones internacionales. A la luz de sus experiencias personales en auditorías de EFTA y del GATT, presentó una serie de asuntos surgidos en el campo de auditorías internacionales, al concluir llamó la atención sobre el hecho de que las normas internacionales tales como las publicadas por INTOSAI, el Panel de Auditores Externos de N.U. e IFAC han representado un rol importante y reciben mucha atención en este campo.

Las actas de la conferencia serán publicadas, en alemán, por el Instituto Ludwig Boltzmann para mayor información dirigirse a: Austrian Court of Audit: Osterreichischer Rechnungshof, Dampfschiffstrasse 2, A-1033 Viena, Austria. ■

Perfil de Auditoría: Cámara Suprema de Control en la República de Polonia

Nota del Editor: La redacción de este "Perfil de Auditoría" está basada en un folleto publicado en noviembre de 1993 por la Cámara Suprema de Control de Polonia

Perspectiva Histórica

La Najwyższa Izba Kontroli o Cámara Suprema de Control (CSC), surge de una rica tradición de auditoría pública en Polonia. La función auditora remonta a 1808 cuando fue fundada la Cámara Principal de Cuentas del Ducado de Varsovia que, luego, se convirtió en Cámara Suprema de Cuentas del Reino de Polonia. En 1919, a raíz de la independencia, se creó la Cámara Suprema de Control del Estado de cuya evolución aparece la Oficina moderna.

Es de señalar que durante la era comunista, Polonia tuvo un organismo público de auditoría independiente del gobierno. Durante este período de control de un partido único, las actividades de la CSC consistieron principalmente en estimar la aplicación de planes económicos, lo cual incluía la auditoría de diversas empresas, entes públicos menores y, con menos frecuencia, los ministros. La CSC ocasionalmente tenía autorización de auditar al gobierno

Situación de la CSC dentro del Sistema Político

Como órgano principal de auditoría, la CSC está considerada como uno de los altos organismos constitucionales del Estado junto con la Sejm (cámara baja del Parlamento), el Senado, el Presidente, el Gobierno, la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, el Tribunal del Estado y el Ombudsman. La CSC, inicia y realiza independientemente auditorías, presenta recomendaciones a los auditados e informa los hallazgos de auditoría a los entes del Estado y al público en general.

Adicionalmente, la CSC actúa como ente de apoyo para la Sejm. Así mismo, al mantener a la Sejm informada sobre los resultados de las auditorías importantes, la CSC suministra información sobre la aplicación del presupuesto público y las actividades de la administración pública y un informe anual sobre sus propias actividades. La CSC también realiza auditorías a petición de la Sejm. Estas peticiones forman la cuarta parte de todas las auditorías realizada por la Sejm; últimamente se ha incrementado esta proporción.

El Presidente de la CSC participa en sesiones de la Sejm y sus representantes asisten con frecuencia a las reuniones de los comités de la Sejm y suministran resúmenes de los hallazgos de auditoría, comentan la información presentada por miembros del gobierno y sobre los proyectos de leyes. Aunque la ley no especifica las relaciones de la CSC con el Senado, en la práctica el material preparado

por la CSC para la Sejm se presenta también ante el Senado. Algunas veces el Presidente de la CSC participa en las sesiones del Senado y representantes de la CSC asisten a reuniones de Comité en el Senado.

El Presidente de Polonia y el Presidente del Consejo de Ministros tienen la facultad de pedir que la CSC realice auditorías sobre temas señalados, aunque rara vez ejercen esta facultad. Sin embargo, reciben información sobre todos los hallazgos importantes de auditoría y el Presidente de la CSC puede participar en las reuniones del gobierno para mantener a la CSC informada de las actividades de éste.

La CSC tiene la responsabilidad de todas las entidades auditoras activas en el marco de la administración pública. Por lo tanto todos los demás organismos auditores tienen que cooperar con la CSC al proyectar sus planes de auditoría; realizar ciertas auditorías bajo la supervisión de la CSC y algunas auditorías comisionadas por la CSC.

Estructura de la CSC

El Presidente de la CSC es designado por la Sejm con la aprobación del Senado. El Presidente es responsable ante la Sejm por la forma cómo ejerce sus funciones y por la conducta de sus empleados. A excepción de aquellos asuntos bajo decisión de la Junta de la CSC, el Presidente dirige la actividades de ésta.

Los Vicepresidentes de la CSC son designados y destituidos por el Presidente de la Sejm a petición del Presidente de la CSC. Actualmente hay tres Vicepresidentes cuyas obligaciones están determinadas por el Presidente

La Junta está formada por el Presidente de la CSC, que hace de Director, los Vicepresidentes, y los miembros de la Junta nombrados y destituidos por el Presidium de la Sejm a petición del Presidente.

Los miembros de la Junta no tienen que ser empleados de la CSC. La actual Junta consta de 9 miembros - 2 de la CSC y los demás son expertos externos en ciencias, finanzas y economía.

Conforme a la Ley de la CSC y a disposiciones de ésta, la Junta aprobará las siguientes actividades de la CSC: análisis de la aplicación del presupuesto del Estado; informe de las actividades de la CSC; planes anuales y trimestrales de actividades de la CSC; proyecto de regulaciones de la CSC; reglamentos de proyectos sobre auditorías; y, estimados del presupuesto de la CSC.

La CSC emplea 1.450 personas de las cuales el 75%, son personal auditor y expertos. Aproximadamente la mitad del personal trabaja en 12 departamentos de auditoría con sede en Varsovia y el resto en 17 oficinas regionales.

Las actividades de la CSC están financiadas por asignaciones del presupuesto del Estado basadas en estimaciones presupuestarias calculadas por la CSC. El Ministro de Finanzas debe incluir el presupuesto de la CSC en el presupuesto público, que se presenta a la Sejm para su debate y aprobación.

Ambito de la Facultad de Auditoría

Según la Ley de la CSC los entes administrativos del gobierno local y central están generalmente sometidos a la auditoría de la CSC en las esferas de economía, finanzas, administración y organización. Las empresas y plantas pertenecientes al Estado y las instituciones presupuestarias del Estado también están sujetas a auditorías similares. Las cooperativas, asociaciones y compañías privadas, podrían, en ciertas circunstancias, estar sujetas a auditorías de la CSC.

La CSC estudia las actividades de los auditados en cuanto a:

- legitimidad: cumplimiento de la Ley
- integridad: grado de documentación de las actividades.
- eficacia económica: grado de conformidad de sus actividades con los principios de una sólida economía; y,
- propósito: grado de consistencia de las acciones con las tareas asumidas.

Al realizar sus auditorías el personal de la CSC generalmente trabaja en los locales del auditado y tiene el derecho a: entrar en todos los locales; examinar todos los libros, planes, informes y otros documentos; conservar documentos y otras pruebas; entrevistar testigos; nombrar expertos; y, realizar reuniones con representantes de la entidad auditada.

Al terminar el examen, se elabora un informe que presentará los aspectos negativos y positivos, con especial énfasis en las anomalías observadas, sus causas y efectos, e indicios de responsabilidad. Todos los hallazgos deben apoyarse en pruebas.

Antes de firmar el informe, el director del ente auditado tiene derecho de presentar objeciones bien fundadas a los hallazgos de auditoría. El auditado podrá rehusar firmar el informe y también podrá dar explicaciones sobre las irregularidades que hayan ocurrido.

Presentación de los resultados de auditoría

Los resultados de auditoría se presentarán al auditado y al ente superior y a cualquier otra institución interesada. El CSC envía cartas a estos entes presentando las conclusiones de auditoría con el

fin de suprimir irregularidades y evitar su recurrencia gracias a medidas directas a corto plazo. Los destinatarios de estas cartas tienen la obligación de notificar a la CSC dentro del lapso estipulado, sobre la forma como han respondido a los comentarios, los cuales sólo pueden ignorarse cuando su aplicación no es práctica, y en estos casos, se exige a los destinatarios explicar sus razones e indicar las alternativas y los plazos. En caso de irregularidades graves, la CSC tiene la facultad de presentar una moción al ente superior del auditado para tomar medidas punitivas contra los individuos. En este proceso, las apelaciones contra las recomendaciones pueden presentarse ante el Presidente de la CSC, aunque rara vez se ejerce esta acción.

En auditorías que revelan problemas similares, se hace otro tipo de presentación. La CSC recopila los resultados de auditoría recabados de un cierto número de entidades que presentan hallazgos y conclusiones que cubren un amplio sector. Luego estos resultados se presentan a la Sejm, Senado, Presidente, Presidente del Consejo de Ministros, Ministros respectivos y otros entes. La CSC presenta de 60 a 80 de estos informes por año.

La presentación de la auditoría de la aplicación del presupuesto del Estado se hace de otra manera. La auditoría comienza cuando haya terminado el año fiscal e incluye el examen de todos los ministerios, entidades públicas centrales y locales y otras actividades del sector público que reciben dinero del presupuesto público.

Se redacta un "Análisis de la aplicación del Presupuesto Público" presentando las irregularidades y oportunidades pasadas por alto por el gobierno, riesgos para las finanzas públicas, y la acción necesaria para reducir riesgos y eliminar errores. Este "análisis" es revisado por la Junta de la CSC y luego presentado a la Sejm. Además los comités de la Sejm reciben análisis de la aplicación de aquellas secciones del presupuesto que les conciernen.

Direcciones de Cambio

La transformación fundamental que Polonia está experimentando desde 1989 ha tenido un efecto importante en la CSC y en la selección de temas de auditoría. A medida que progresa el trabajo sobre la nueva Constitución los debates sobre el rol de la CSC podrían alterar el ámbito de sus tareas, y podría adoptarse una nueva Ley de Auditoría. Los cambios que afecten el presupuesto, la transición hacia una economía de mercado, las alteraciones en las funciones de las instituciones públicas, la introducción de la protección del ambiente como interés público, y otros asuntos nuevos tendrán impacto en el futuro de la CSC.

Para mayor información sobre la CSC, dirigirse a: Najwyższa Izba Kontroli (NIK) P.O. Box No. P-14- Varsovia, Polonia. ■

Información sobre Publicaciones

La auditoría de ejecución se perfila como un aspecto importante del trabajo del Buró Nacional de Auditoría de Suecia. En el BNA el trabajo de la División de Auditoría de Ejecución no sólo descubre las deficiencias, sino que también ofrece recomendaciones, de una base de acción, e inicia procesos de cambio. Dado que los recursos públicos están más limitados, se da más importancia a la eficiencia y a la eficacia, y el BNA publicó recientemente un trabajo titulado ¿Posibles, la Contabilidad y la Auditoría Anuales de Ejecución? Este trabajo describe la experiencia sueca después de dos años de auditoría y contabilidad anuales de ejecución en la administración pública. Aunque el trabajo está destinado a una antología que se publicará más adelante ha sido traducido al inglés y se obtiene, gratuitamente en **Swedish National Audit Bureau, Performance Audit Division, P.O. Box 34105, S-100 26 -Estocolmo, Suecia.**

El número de enero de 1994, de *Performit* publicado por la Oficina de Auditoría de Ejecución del Departamento del Auditor General de Paquistán, brindará guías y asistencia programática a los lectores de la "Revista" interesados en aprender de las experiencias ajenas en el campo del trabajo de auditoría de ejecución. La publicación está dedicada al progreso de la auditoría financiera y de la de ejecución en el sector público, evaluación de la ejecución, contabilidad pública, gerencia financiera, y demás disciplinas conexas, con este fin, pone ante los lectores las últimas opiniones por medio de los artículos incluidos en esta publicación trimestral. *Performit* se obtiene gratuitamente, en inglés dirigiéndose a: **Director General, Performance Wing, Department of the Auditor General of Pakistan, PT & T Auditing, Lahore, Pakistan.**

En el número de octubre de 1993 de esta "Revista" aparece un artículo relativo a un seminario de un día sobre "Auditoría de las Finanzas Públicas en vísperas del siglo 21: Tendencias e Innovaciones" organizado por la Corte de Auditores de Bélgica y la Cámara de Representantes, el 29 de junio de 1993. Como conferencistas estuvieron el Presidente de la Cámara de Representantes, los Directores de las ISAS de Bélgica, Francia, Países Bajos, Alemania y Canadá; el Presidente del Tribunal de Auditores de la UE; Miembros del Parlamento y Miembros de la Corte de Bélgica, Las actas de este seminario, incluyendo el texto de los discursos y un resumen de las actividades del día se obtendrán en francés u holandés en: **Cour des Comptes, 2 Rue de la Regence. 1000 Bruselas, Bélgica.**

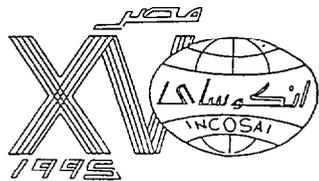
"¿Cuánto cuesta una Ley?: Guía para calcular las implicaciones financieras de una legislación" es el título de un folleto recientemente publicado por el Ministerio Austriaco de Federalismo y Re-

forma Administrativa como parte de un proyecto importante de reforma del Gobierno Federal de Austria. Este folleto se remonta hasta un acuerdo en 1990, entre el Gobierno y los partidos, previendo el desarrollo de sistemas para calcular el costo inmediato y los costos consecuenciales de las leyes. El folleto contiene la base para calcular las implicaciones financieras de las leyes y fue diseñado y organizado para permitir a los lectores la utilización de las fórmulas directamente (sin necesidad de grandes conocimientos teóricos). El modelo presentado en el folleto es innovador ya que busca no solamente calcular las implicaciones puramente presupuestarias de las leyes, sino, también, estudiar costos en sentido operativo en fase de proyectos. La guía por lo tanto no puede considerarse definitiva y completa, ya que deberá antes ser probada en la práctica y afinada en consecuencia. Se agradece a los usuarios comunicar a los editores sus experiencias prácticas. "¿Cuánto cuesta una Ley?" está disponible en inglés y alemán, gratis, dirigiéndose al Tribunal de Auditoría de Austria: **Osterreichischer Rechnungshof, Dampfschiffstrasse 2,A - 1033 Viena Austria.**

Todos los años el Fondo Monetario Internacional (FMI) publica una amplia variedad de estudios financieros y monetarios, que incluye libros, periódicos y textos de referencia. Entre los temas que aparecen en el "Catálogo 1993-94 de Publicaciones del Fondo Monetario Internacional" se cuentan estudios sobre prácticas de gerencia financiera, exámenes de transiciones hacia economías de mercado, informes sobre significativos datos financieros y encuestas financieras, estudios de proyectos de desarrollo, y estudios de asuntos que afectan la banca y la planificación fiscal. El catálogo contiene descripciones de publicaciones, información sobre los lenguajes en los cuales se consiguen éstas, sus precios y detalles para pedir las (con una lista de distribuidores fuera de los Estados Unidos). Se obtendrá gratuitamente el catálogo dirigiéndose a: **International Monetary Fund, Publication Services, 700 19th Street NW. Washington, DC. 20431, U.S.A;** o por Fax al (202) 623-7201

"Proceedings of the Washington International Financial Management Forum for the Calendar Year 1993" apareció recientemente. (En tanto que capítulo de Washington, DC. del Consorcio Internacional de Gerencia Financiera Internacional, el grupo se reúne mensualmente para brindar un foro para el intercambio de ideas y recomendaciones sobre gerencia financiera internacional. "Proceedings" contiene los textos de las ponencias y resúmenes de los debates. La publicación es en inglés y se obtiene dirigiéndose a: **International Consortium on Governmental Financial Management, P.O. Box 8665, Silver Spring, MD 20907 U.S.A.** o por Fax: (301) 681-8620.■

INTOSAI por dentro



Mirada sobre El Cairo: Invitación a las ISAS para el XV INCOSAI. Planes para la Junta Gobernadora en 1994.

El personal de la Organización Central de Auditoría de Egipto (CAO) anfitrión del XV INCOSAI está muy ocupado en la preparación de este Congreso Mundial que se celebrará en El Cairo en 1995. Se han enviado invitaciones formales a las 163 instituciones supremas de Auditoría (ISAS) y el Presidente de CAO Fahkry Abbas informa que su Oficina ya ha recibido aceptaciones de las ISAS de Etiopía, Israel, Kuwait, Nueva Zelanda, Suiza y Estados. Para ayudar a CAO en la organización de este acto importante, se pide a las ISAS contestar a la invitación tan pronto sea posible.



Miembros del personal de la Organización Central de Auditoría de Egipto participan en clases de idioma alemán, preparándose para la reunión de 1994 de la Junta Gobernadora y el INCOSAI de 1995 en El Cairo

Las ISAS tendrán de nuevo noticias de CAO sobre aspectos adicionales del Congreso. En agosto de 1994 CAO enviará los principales temas y subtemas de los trabajos junto con las invitaciones para la preparación de papeles nacionales sobre subtemas de interés para las ISAS. Al mismo tiempo CAO enviará ejemplares de las "Reglas de Procedimiento" preparadas para el Congreso y aprobadas por la Junta Gobernadora de INTOSAI en su reunión de 1993 en Viena. Estas Reglas darán información detallada sobre los temas y programas del Congreso.

CAO ya escogió definitivamente dos hoteles para el Congreso; el Semiramis Internacional y el Shepherd son ambos de primera clase situados en el corazón de El Cairo. La sede oficial del Congreso será el Centro de Congresos Internacionales de El Cairo, conocido internacionalmente por sus modernas instalaciones. Reconociendo la importancia de las comunicaciones personales en un congreso mundial, el personal de CAO está capacitándose en los cinco idiomas oficiales de INTOSAI (ver foto).

CAO también será anfitrión de la reunión de 1994 de la Junta Gobernadora de INTOSAI. Preparándose para esta reunión que se celebrará en El Cairo durante la semana del 17 de octubre, el personal de CAO se reunió recientemente con representantes del Presidente de la Junta. Charles A. Bowsher, para completar la agenda de la reunión. Los miembros de la Junta y los observadores recibirán pronto la agenda e información sobre programas en comunicaciones del Sr. Bowsher y del Secretario General Fiedler, seguidas de las invitaciones formales e información adicional sobre la reunión de parte del Sr. Abbas. Para mayor información sobre estos actos, dirigirse a: XV INCOSAI Secretariat, Central Auditing Organization, Salah Salem Road, P.O. Box 11789. Madinet Nasr, El Cairo. República Árabe de Egipto. ■

El próximo número de la "Revista" publicará informes sobre las reuniones celebradas por los Comités de Auditoría Ambiental y de la Deuda Pública de INTOSAI, así como informes sobre los otros seis comités de INTOSAI en sus trabajos de preparación para el XV INCOSAI.

