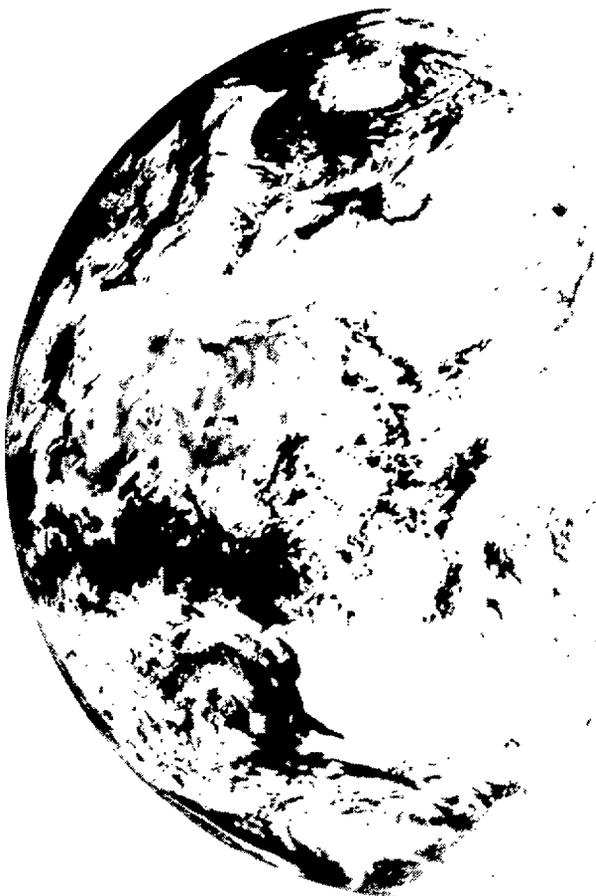
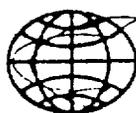


# Revista Internacional de Auditoría Gubernamental



Trimestral • Julio 1992





# Revista Internacional de Auditoría Gubernamental

Trimestral • JULIO 1992

Vol. 19, N° 3

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 7806, 441 G. Street N.W. Washington. D. C. 20548 USA Teléfono: (202-275-4707).

Desde la utilización de la Revista como Instrumento de enseñanza, especialmente en los países menos desarrollados, los artículos con más posibilidades de ser acoplados son aquéllos 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, modelos 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 USA.

Existe un índice de los artículos que se publican en la revista y que se incluye en el Índice para Contadores 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
- 4 Privatización. Ponencia de Venezuela
- 6 Auditoría y Evaluación
- 9 Plan estratégico de Auditoría de PED
- 12 Privatización
- 14 Consorcio Internacional
- 15 Perfil de Auditoría - TONGA
- 17 Información sobre publicaciones
- 19 INTOSAI por dentro

### Junta de Editores

Tassilo Broesigke, Presidente, Tribunal de Auditoría, Austria  
L. Denis Desautels — Auditor General — Canadá  
Hassine Cherif, Primer Presidente, Tribunal de Cuentas, Túnez  
Charles A. Bowsher, Contralor General, E.E.U.U. de A.  
José Ramón Medina, Contralor General, Venezuela  
Presidente I.J.G.A. INC.  
Peter V. Aliferis, (E.E.U.U. de A.)

### Editor

Donald R. Drach, (E.E.U.U. de A.)

### Editor Asistente

Linda L. Weeks, (E.E.U.U. de A.)

### Directores Asociados

Huber Weber (INTOSAI - AUSTRIA)  
Mark Hill (Canadá)  
Egbert Kaltentbach (Rep. Federal de Alemania)  
Hisashi Okada (ASOSAI-JAPON)  
Luzeane Sikaly (SPASAI-TONGA)  
Sharma Ottley (CAROSAI-TRINIDAD-TOBAGO)  
Abderrazak Smaoui (Túnez)  
Diane Lee Reinke (E.E.U.U. de A.)  
Susana Gimón de Nevett (Venezuela)

### Administración

Sebrina Chase (E.E.U.U. de A.)

### Miembros de la Junta Gobernadora de INTOSAI

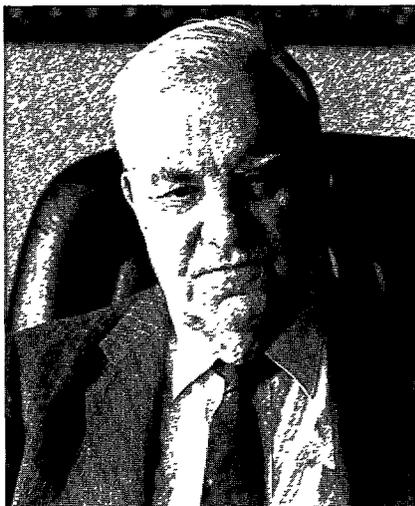
Heinz Günter Zavelberg, Presidente.  
Tribunal de Auditoría de Alemania Federal, Presidente.  
John C. Taylor, Auditor General, Australia  
Primer Vice-Presidente  
Charles A. Bowsher, Contralor General, E.E.U.U. de A.  
Segundo Vice-Presidente.  
Tassilo Broesigke, Presidente  
Tribunal de Cuentas, República de Australia  
Secretario General.  
Elías Soley. Contralor General de la República,  
Costa Rica.  
Tapio Leskinen, Auditor General, Finlandia.  
Istvan Hagelmayer, Presidente.  
Oficina de Auditoría Estatal, Hungría  
M. Jusuf, Presidente  
Junta Suprema de Auditoría, Indonesia.  
David G. Njoroge, Contralor y Auditor General de Kenia.  
Luz Aurea Saenz, Contralor General de la República, Perú.  
Eufemio Domingo, Presidente de la Comisión de Auditoría, Filipinas.  
M. Suleiman Abdalla Hagggar, Auditor General Sudán.  
Jocelyn Thompson, Auditor General, Trinidad y Tobago.  
Hassine Cherif, Primer Presidente Tribunal de Cuentas, Túnez.

---

# Mis mejores deseos para el futuro

---

Por el Dr. Tassilo Broesigke, Secretario General de INTOSAI (1980-1992)



Dr. Tassilo Broesigke

El 30 de junio termina mi período como Presidente del Tribunal de Cuentas de Austria, lo cual significará también el fin de mi actividad como Secretario General de INTOSAI, por lo tanto, deseo despedirme. He sido Secretario General de esta organización durante doce años y durante este tiempo he sido testigo de un progreso profundo e interesante, que hasta un Auditor muy estricto tendría que calificar de favorable.

Hemos visto un incremento constante de la participación en los congresos y se ha creado una importante documentación básica bajo forma de normas que se adoptarán en el próximo Congreso. Se han celebrado, junto con las Naciones Unidas, seminarios de capacitación, y se han creado organizaciones regionales cuya importancia va en aumento. La Revista de INTOSAI aparece con regularidad en los cinco idiomas de INTOSAI y el personal editor ha dominado todas las dificultades técnicas y lingüísticas. En el Congreso que se celebrará en Washington, en Octubre, se adoptarán los nuevos estatutos de INTOSAI.

En resumen, podemos decir que nuestra organización, cuyo primer objetivo es el intercambio de experiencia, ha aprendido a servir este propósito siempre más eficazmente y así hacer una contribución significativa hacia la comprensión entre las naciones y a la ayuda a las menos favorecidas entre ellas.

Naturalmente, no podemos pretender que todo está en perfecto orden, sino que tenemos que esforzarnos continuamente por mejorar. Los retos que enfrentamos son grandes. La auditoría pública no es sólo de capital importancia en los países en desarrollo, sino también en los países de Europa Oriental, donde es necesario estructurar un sistema moderno de auditoría, ahora que han logrado liberarse del yugo comunista. El perfeccionamiento de la auditoría y del control públicos es un trabajo de nunca acabar, y salvar el obstáculo del idioma y uniformar los términos técnicos son partes importantes de este trabajo.

No es necesario decir que no pretendo todo el mérito por lo que se ha logrado en los doce años de mi asociación con INTOSAI, pero siento una gran satisfacción por poder decir que tomé parte en todo.

Estoy perfectamente consciente de que nuestro éxito se debe a la forma como todas las partes han cooperado. Y porque esta cooperación ha sido tan importante, deseo aprovechar esta oportunidad para manifestar mi agradecimiento a todas las autoridades fiscales que han colaborado en nuestra causa común y sobretodo a todos aquellos miembros de su personal, que por su continuo trabajo y dedicación han contribuido a hacer posible este éxito.

Mi agradecimiento muy especial va a los miembros de la Junta Gobernadora y a los Presidentes de INTOSAI en estos últimos doce años. Tuvieron una tarea difícil y realizaron un trabajo excelente.

Uno de los principales factores del éxito de INTOSAI es el hecho de que nunca se ha permitido que los problemas internos de los países en particular o que los conflictos entre los estados miembros interfieran con su trabajo, sino que siempre se ha concentrado en el trabajo inmediato, es decir, el progreso de la auditoría pública. Este es un principio que no debía olvidarse en el futuro.

Por último, permítaseme presentar a INTOSAI mis mejores deseos por su futuro y por un gran éxito en el mantenimiento y fortalecimiento de su rol en la comunidad de las naciones. ■

---

# Noticias Breves

---

## Bangladesh Nuevo Auditor General

El nuevo Contralor y Auditor General de Bangladesh es el Sr. Khondkar Moazzamuddin Hossain, quien asumió el cargo el 7 de marzo de 1992. El Sr. Hossain tiene postgrados académicos en Historia y Cultura Islámicas de la Universidad de Daca.



Sr. Khondkar Moazzamuddin Hossain

El Sr. Hossain aporta a la Oficina de Auditoría más de 30 años de servicios públicos, siendo su último cargo la Secretaría del Ministerio de Asuntos de la Mujer. Otros importantes cargos anteriores incluyen Secretario Adicional en los Ministerios de Sanidad y Bienestar Familiar, de Correos y Telecomunicaciones, y de Finanzas. El trabajo del Sr. Hossain en el Ministerio de Finanzas incluía la responsabilidad de las relaciones con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Central. De 1970-71 fue Contralor y Auditor General Delegado.

## Barbados Nuevo Auditor General

El Sr. E. David Griffith fue nombrado Auditor General de Barbados el 1° de Abril de 1992, por el Gobernador General de Barbados, conforme a la Constitución. Antes de este nombramiento el Sr. Griffith fue Contador General por más de 17 años, durante los cuales fue responsable de la Gerencia y Supervisión de todas las transacciones en efectivo y de las operaciones de contaduría y antes ocupó el cargo de Contador Jefe en el Ministerio de Finanzas y Planificación; cumplió actividades de auditoría de la Gerencia en el Ministerio. La carrera de la administración pública del Sr. Griffith abarca 36 años de servicio.



Sr. E. David Griffith

El Sr. Griffith es miembro de la Chartered Association of Certified Accountants y del Institute of Chartered Accountants de Barbados. Reemplaza al Sr. Lincoln Thomas quien tomó su jubilación como Auditor General a principios de año.

## México Reunión de Auditores Estatales

La Asociación Nacional de Contralores de los Estados de México celebró su Sexto Congreso Bidual en Monterrey, del 20 al 22 de mayo de 1992. Las 31 delegaciones representaban los 31 Estados de México y se reunieron para estudiar temas como la auditoría de cuentas estatales y municipales, auditoría integral y auditoría de proyectos de inversión financiera con fondos federales o locales.

La ceremonia de inauguración quedó realizada por la presencia del Presidente de México, Sr. Salinas de Gortari, acompañado por el Gobernador del Estado de Nuevo León, Sr. Sócrates Rizzo y por el Auditor General de México, Sr. Javier Castillo Ayala. Las ponencias de estos distinguidos invitados señalaron los esfuerzos actuales en todos los niveles del Gobierno para apoyar la suprema función auditora como componente fundamental de una gran variedad de reformas administrativas que lleva a cabo el actual Gobierno.

El Congreso también sirvió como celebración de la creación de la Contraloría del Estado de Nuevo León, único Estado Mexicano que aún no tenía esta institución.

## Noruega Informe Anual al Parlamento

La Oficina del Auditor General de Noruega (OAG) examinó las Cuentas Públicas de 1990 que abarcan la administración combinada de los fondos públicos por el Gobierno y los Ministerios, incluyendo la supervisión de las disposiciones monetarias de instituciones subordinadas.

En la mayoría de las áreas de responsabilidad de los Ministerios, la OAG descubrió actividades y medidas tomadas de violación de leyes vigentes y de importancia tal que ameritan su denuncia ante el Stortinget para su corrección.

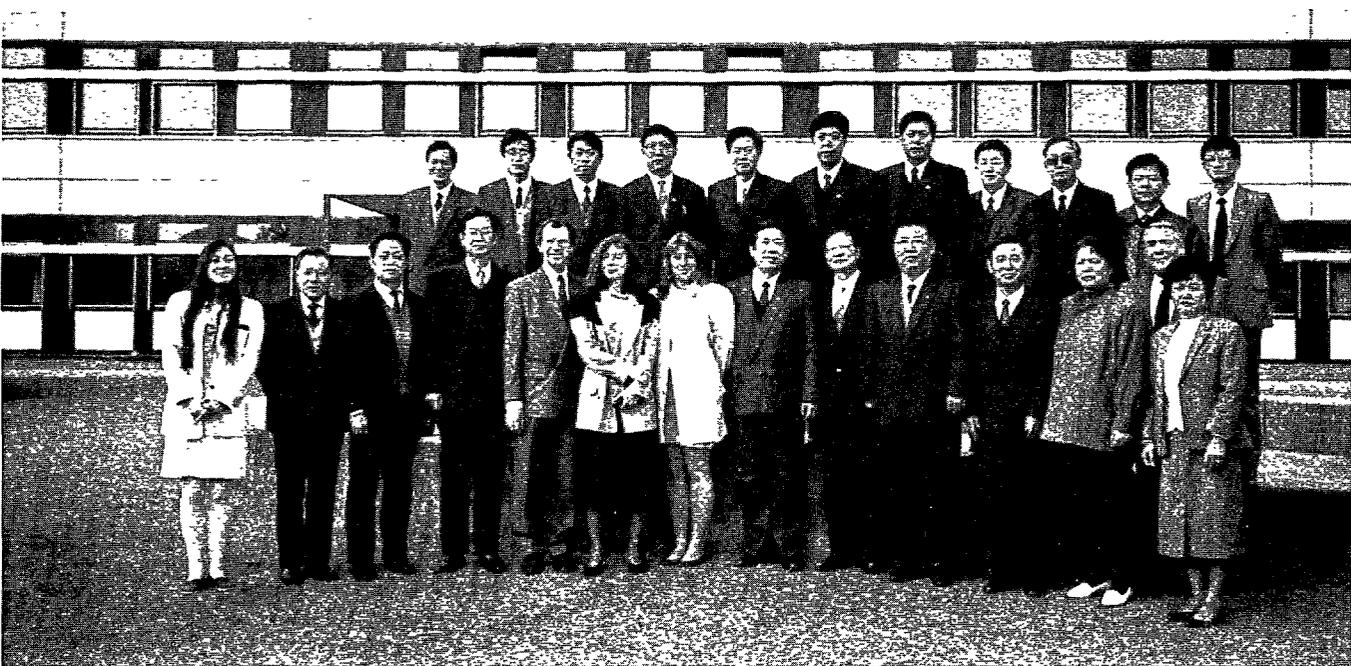
Otros asuntos son repeticiones de lo señalado en años anteriores, dado que las prácticas administrativas no han mejorado suficientemente, lo cual se aplica especialmente a las Fuerzas Armadas, área en la cual las adquisiciones no han seguido las reglas de Defensa en este aspecto. Una encuesta de hace 2 ó 3 años mostró que no se acataban las reglas sobre los procedimientos de licitación. La documentación que apoyaba la esogencia del procedimiento de compra y de selección del vendedor resultó deficiente. La OAG revisó de nuevo los procedimientos de adquisiciones para determinar si se habían

seguido correctamente. Los resultados de la investigación son claros: la situación es mala cuando se trata del cumplimiento de las reglas y en cuanto a la supervisión del Ministerio de Defensa

Hace unos dos años los Ferrocarriles Públicos de Noruega iniciaron un proyecto especial de transporte de carga hacia el Norte de Noruega. La OAG introdujo la interrogante, en ese momento, sobre el provecho posible y la duda ha quedado confirmada ya que el proyecto produce grandes pérdidas. Fundándose en la experiencia del proyecto, la Junta Directiva determinó la necesidad de mayores exigencias en cuanto a la vigilancia de la Gerencia al inicio del proyecto de este tipo y la obligación de informar sobre las desviaciones lo más pronto posible. La Junta también declaró que la gerencia debe fomentar la planificación, el control interno y la revisión de los proyectos.

## Seminario con China

El 7 de marzo de 1992, veinte Representantes Superiores de la Institución Superior de Auditoría de China llegaron a Alemania para asistir a un Seminario de 4 semanas sobre los fundamentos del Sistema de Auditoría Pública de Alemania. El propósito del seminario, organizado y financiado por un proyecto conjunto chino-alemán es el apoyo a las posibilidades de capacitación en el Centro de Capacitación de Nanjing. El tema central de las conferencias, talleres de trabajo y los grupos de debates fueron los asuntos relacionados con la auditoría financiera de los entes públicos. Además, los participantes tendrán oportunidad de visitar un cierto número de estados federales y ciudades de Alemania, así como al Tribunal de Cuentas de Alemania. Otro Seminario Chino-Alemán tendrá lugar en Nanjing en el otoño de 1992.



Los participantes en el Seminario Fiscal Chino-Alemán celebrado en la Escuela de Post-Grado de Ciencias Administrativas en Speyer, Alemania.

---

# Privatización

---

## Ponencia de Venezuela, por Dr. José Ramón Medina, Contralor General

La privatización de empresas públicas que se lleva a cabo en varios países latinoamericanos forma parte de un proceso de cambio, basado en la aplicación de políticas económicas neoliberales (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela).

Implica una reconcepción del papel del Estado en la actividad económica y se traduce en la transferencia de bienes públicos al sector privado, que genera grandes transacciones financieras.

En países como los nuestros, en las últimas décadas se ha registrado una alta incidencia de actos de corrupción, por lo cual es imprescindible evitar o aminorar los actos de esa naturaleza.

Privatización: proceso legal y administrativo por el cual se ejecuta la política económica consistente en transferir total o parcialmente la propiedad de las empresas que, por su naturaleza o por su baja rentabilidad, no convenga conservar al Estado, incluyendo la concesión de determinadas actividades económicas al sector privado sin transferir la propiedad (privatización de la gestión).

En la década de los años setenta se planeó que los gobiernos asumiesen el liderazgo en el desarrollo económico y social, concebido como un proceso de cambio estructural global, con lo cual, se legitimizó la posición de un Estado intervencionista.

Conforme al enfoque estructuralista, se enfatizaba una aceleración del desarrollo mediante la expansión de las exportaciones, la sustitución de importaciones mediante el impulso de la industrialización, la modernización de la agricultura, la cooperación financiera internacional y la integración económica, tendiente al logro de un mercado común latinoamericano.

Este modelo de desarrollo, sustentado principalmente por la CEPAL, la Alianza para el Progreso y el BID, propició que en muchos países latinoamericanos el Estado se convirtiera en empresario, con participación absoluta, mayoritaria y minoritaria y en asociación con capital privado, incurriendo en acciones contrarias a una sana política económica, pues intervino en empresas con dificultades financieras.

### Antecedentes

La injerencia del Estado venezolano en la economía se inicia en los años veinte, cuando se crean o adquieren bancos, líneas aéreas, empresas de teléfonos o navieras etc. Como resultado, en la actualidad el sector descentralizado del gobierno venezolano está constituido por casi 500 entes.

En Venezuela destaca la nacionalización de las industrias básicas (la de hidrocarburos y de explotación del hierro), y de los ferrocarriles; en el caso de los sectores eléctricos y de las industrias básicas pesadas, el Estado asumió la creación y conducción de las empresas correspondientes.

Con excepción del holding petrolero, el metro de Caracas y algunas industrias básicas de la región de la Guayana, las empresas públicas se han caracterizado por su ineficiencia y su baja productividad, lo cual ha ocasionado subsidios, exoneración de impuestos, aportaciones al capital e incentivos. Ello ha obligado a considerar la necesidad de que el Estado redefina su papel en la economía, delimitando las esferas de participación de los sectores público y privado.

En 1984 se creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), que ha redefinido el papel del Estado venezolano en una nueva estrategia económica que incluye la política "Racionalización del Papel del Estado en la Producción de Bienes y Servicios", en cuyas líneas de acción se constituye la privatización.

### Bases de la Privatización

El proceso de privatización ha sido promovido por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, pero su conducción fue asignada al Fondo de Inversiones de Venezuela.

Se creó una comisión con la tarea de formular la política estatal conforme a la cual habrían de transferirse al sector privado bienes y empresas públicas, con la participación de los sectores privado y social.

El plan de privatización consideró los problemas siguientes: gestiones deficitarias, subsidios permanentes, endeudamiento descontrolado, ineficiencia, exceso de personal y deficiencia administrativa.

Sus objetivos: hacer eficiente y dinámica la economía y más efectiva y selectiva la acción del Estado, para lo cual se requiere redefinir el papel del Estado, aumentar la eficiencia y productividad, mejorar la calidad de los bienes y servicios, atenuar las presiones financieras y democratizar el capital con inversión privada.

Consideraciones para la privatización de las empresas: viabilidad política, valor del negocio, factibilidad económica y naturaleza jurídica.

Normas para la privatización: proceso flexible y transparente, de acuerdo con un objetivo participativo y económicamente ventajoso para la nación. A través de firmas de consultoría y con alcance internacional mediante licitación pública.

---

Modalidades de la privatización: a) con transferencia de la propiedad: venta total o parcial de activos o acciones y conversión de deuda en inversión; y b) sin transferencia de la propiedad: contratación de la gestión, otorgamiento de concesiones y licencias, desmonopolización, liquidación de empresas y disminución de la participación accionaria.

### **El Control Interno de la Privatización**

Actualmente se encuentra en el Congreso el proyecto de la Ley Orgánica de Privatización.

El sistema de control interno para la privatización requeriría establecer objetivos claros y precisos, un sistema de registro y control de las operaciones, los parámetros y criterios para determinar los precios de venta, las tasas de cambio, la forma de pago, plazos de entrega y un cuerpo de normas y procedimientos para estandarizar los procesos.

El sistema de control interno debería comprender la revisión de estados financieros, avalúos y experticias considerados para determinar el precio justo de venta; la supervisión de las licitaciones y concesiones; y el seguimiento de los procesos hasta la contabilización de las operaciones correspondientes.

### **El Control Externo de la Privatización**

La participación de las EFS tendría que orientarse a ejercer un control posterior al proceso, que consistiría en verificar que las transacciones hayan sido estudiadas previamente, tomando en cuenta las normas legales aplicables en la materia; que en todas las operaciones se hayan salvaguardado los intereses de la nación en cuanto a precios y garantías; que las licitaciones se hayan ajustado a la normatividad estable-

cida; y que los expedientes respectivos contengan la documentación soporte de todo el proceso de privatización para que la EFS pueda formarse opinión de su desarrollo.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

La privatización es un proceso que ha venido efectuándose en muchos países, como una forma de sanear la economía, democratizar el capital y permitir al Estado la atención de áreas en las que tradicionalmente le corresponde intervenir.

Tanto el poder Ejecutivo como el Legislativo deberían ejercer acciones de control y seguimiento de los procesos de privatización para garantizar su legalidad, su transparencia y su conveniencia económica para el Estado.

La política de privatización debería estar regulada por una ley donde se establecieran las bases y requisitos técnicos de los procesos respectivos.

Es necesaria la existencia de un órgano de control interno que verifique las operaciones antes de que se formalicen y que tenga amplias facultades para vigilar los aspectos fundamentales del proceso.

Las EFS deberían estar facultadas legalmente para efectuar las pruebas, verificaciones y acciones de control que estimen necesarias a fin de salvaguardar los intereses del fisco, así como para fiscalizar las actividades de los órganos de control interno.

El tema de la privatización debe ser considerado por las organizaciones internacionales, a fin de establecer y divulgar postulados básicos en relación con el control del proceso que sirvan como orientaciones y directrices para unificar la doctrina internacional sobre control fiscal. ■

---

# Auditoría y Evaluación en las Comunidades Europeas

---

Por Hartmut O. Ries, Economista y Auditor Senior, Tribunal de Cuentas, República Federal de Alemania

---

**Nota del Editor:** Este artículo es una versión de un Discurso sobre actividades de investigación de programas de las Comunidades Europeas, que el Sr. Ries pronunció el 14 y 15 de Noviembre de 1991 en Bonn, en la Reunión Anual de la Asociación de Investigación de Programas en el Poder Ejecutivo.

---

En su trabajo de auditoría, el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (EC) confía siempre más en los criterios evaluadores. La reorganización de los Fondos Estructurales Europeos y la modificación de la legislación presupuestaria de las Comunidades Europeas piden evaluaciones previas y retrospectivas y estudios de costos y eficacia, todo lo cual se refleja en las directivas fiscales emitidas por el Tribunal de Auditores. Además, el Parlamento Europeo ha defendido activamente el instrumento de evaluación. Este artículo estudia:

- el rol del Tribunal y el entorno fiscal;
- requisitos previos de la evaluación de programas;
- ámbito fiscal del Tribunal;
- una evaluación de las políticas europeas para el carbón y el acero; y,
- prospectos futuros para las evaluaciones de programas por el Tribunal.

## Control Financiero en las Comunidades Europeas

Tanto las auditorías internas como externas están complementadas por el control político del presupuesto ejercido por el Parlamento Europeo.

### Auditoría Externa

El Tribunal de Auditores, con sede en Luxemburgo, es una de las más recientes instituciones de las CE. Conforme al Artículo 206 del Tratado Creador de la Comunidad Económica Europea, el Tribunal determina que se hayan recibido todos los ingresos de la CE y que todos los gastos se hayan realizado legítima y regularmente y que la Gerencia Financiera sea acertada.

En los últimos años, el Tribunal ha comenzado a poner mayor énfasis en ciertos factores tales como análisis y control de eficacia y evaluación de políticas y programas. Analizando el impacto de los programas de la CE realizados bajo la Directiva Agraria, Desarrollo Regional y los Fondos Sociales de CE, incluyendo los programas según el Tratado que establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (ECSC), el Tribunal señaló la importancia de las directrices políticas para definir las exigencias y las necesidades que deberán satisfacer los programas de la CE.

### Auditoría Interna

La Comisión de la CE realiza la auditoría interna de la ejecución del presupuesto, aplicando criterios de auditoría similares a los aplicados por el Tribunal.

### El Entorno de Evaluación del Tribunal.

#### Reorganización de los Fondos Estructurales

En los últimos años, el Tribunal de Auditores ha estado sometido a mayor presión para que utilice más la evaluación de las políticas y los programas. Una de las razones para esto es el hecho de que el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión comenzaron a cuestionar los méritos de las políticas de la CE.

En respuesta a estas reflexiones, los Fondos Estructurales quedaron reorganizados. El 24 de junio de 1988, el Consejo adoptó su reglamento que exige los siguientes requisitos: "Es necesario establecer métodos efectivos de vigilancia, estimación y verificaciones con respecto a las operaciones estructurales de la Comunidad, basándose en criterios objetivos... De manera de medir su eficacia, las operaciones estructurales de la Comunidad estarán sometidas a estimaciones previas y posteriores, diseñadas para recalcar el impacto con respecto a los objetivos... y para analizar sus efectos sobre problemas estructurales específicos."

#### El Reglamento Financiero de la CE

El Reglamento Financiero modificado, adoptado por el Consejo y la Comisión provee explícitamente análisis de costos y eficacia para garantizar que la utilización de los fondos alcance los objetivos de los programas.

#### Requisitos previos para la Evaluación de Programas

Aunque la disposición anteriormente mencionada es un paso en la dirección correcta, todavía no hay la seguridad de que los administradores de la CE cambiarán realmente las prácticas tradicionales y realizarán evaluaciones de programas, lo cual se logra sólo si el Parlamento Europeo, el público y la comunidad científica están alertas e insisten en estos aspectos.

Hasta ahora, la estructura legislativa y reglamentaria para la evaluación de programas fue creada a nivel de la Comisión de la CE, pero esta estructura tiene que quedar complementada por una estructura reglamentaria de los países miembros de la CE, lo cual no significa solamente la instalación de sistemas adecuados de contabilidad. Las nuevas unidades descentralizadas para la Toma de decisiones que se establecerán conforme a la propuesta de reforma de los Fondos Estructurales deberán desarrollar las posibilidades de definir con precisión los objetivos que deseen alcanzar con un programa especial. Además los estados miembros deberán tener una idea clara de la forma de prestar servicios o de asignar los fondos al sector pri-

vado y deberán estimar correctamente la necesidad del personal. Más aún, se deberá encontrar un correctivo a la costumbre de distribuir indiscriminadamente entre todos los estados miembros de la CE. El incumplimiento de estos requisitos previos no sólo obstaculizan los esfuerzos por la evaluación a nivel nacional sino que hace casi imposible las evaluaciones a nivel europeo.

Los departamentos y organismos del Estado se confían con frecuencia en evaluadores externos para suministrar objetivos y datos válidos. Pero la mayoría de los evaluadores tiene poca experiencia en la evaluación de la administración pública y por lo tanto tiene tendencia a utilizar técnicas de validación complejas. Además cuando tratan de determinar que se hayan alcanzado los objetivos, fallan a menudo en prestar la debida atención al complejo proceso en el cual las instituciones llegan a un consenso y a la formulación de una política, de manera que los hallazgos surgidos de estos estudios no tienen validez y sus recomendaciones no pueden aplicarse.

## Ambito de la Auditoría del Tribunal

### Criterios de Auditoría

Hace tiempo el Tribunal adoptó una metodología moderna de auditoría que se encuentra en las directivas fiscales. Conforme a este método, el criterio tradicional de auditoría de la eficiencia operacional quedó complementado por el de eficacia, incluyendo auditorías de metas, de logros y consideraciones de causa y efecto "en cada fase de la realización de una política, medida, programa o proyecto". Este enfoque no sólo es una respuesta a las medidas tomadas por el Consejo Europeo y por la Comisión sino que además reflejan los requisitos del Parlamento Europeo, y también podría ser el resultado del hecho de que una proporción importante del personal de la Corte todavía están jóvenes y con una mente abierta, con antecedentes educacionales y profesionales muy variados. Sus expectativas de progreso implican un interés de actividades de auditoría más exigentes.

### Actividades de Auditoría Abierta

De hecho el Consejo Europeo, la Comisión y el Tribunal de Auditoría han establecido la estructura reglamentaria para realizar evaluaciones de programas y para la mejor utilización de este instrumento. El Tribunal y la Comisión aún necesitan estudiar algunos principios básicos. Como estos esfuerzos de evaluación son costosos y necesitan mucho tiempo, se deberán identificar las áreas de las posibles actividades de la Comisión antes de emprender evaluaciones significativas.

Las evaluaciones de programas son casi imposibles en el contexto de objetivos y requisitos contradictorios, tales como la descentralización de las responsabilidades de los Fondos Estructurales y distribuir equitativamente los fondos entre todos los estados miembros.

La investigación evaluativa tiene un carácter específico político. Como regla general quienes hacen las políticas suponen que la administración de la Comisión sea leal, como debe ser la de todo ente ejecutivo, aún frente a los objetivos de los programas que no podrán ser sometidos a una prueba sustancial, lo cual es el principal obstáculo para desarrollar las posibilidades de evaluación a nivel europeo.

El Parlamento Europeo lucha por mayor influencia política y por lo tanto encuentra muy útiles los resultados de las evaluaciones, de manera que es una buena oportunidad para poner en práctica la evaluación de programas tanto para la administración de la CE como para el T de A. En una fase posterior de su campaña por mayor poder político, el Parlamento Europeo podría no tener tanto interés en la utilización de los datos de la evaluación. Experiencias pasadas

demuestran que el Parlamento Europeo es un buen destinatario de los informes de evaluación, si éstos no sólo enfocan objetivos generales de alto nivel o casos aislados de importancia menor sino paquetes de medidas o programas y sus implicaciones.

Los Administradores de la CE tienen la costumbre de pensar en términos de áreas de temas estrechos y bien definidos.

Además de hacer estudios de eficacia, establecer controles de eficacia y realizar evaluaciones de programas, se exige creatividad, creatividad que no está en gran demanda en una burocracia dado que implica cuestionar los méritos de los procedimientos rutinarios.

## Evaluación de las políticas Europeas para el carbón y el acero

### Exámenes del Tribunal Federal de Auditoría de Alemania

Esta Sección toma la política europea para el carbón y el acero como ejemplo y resume la forma como el Tribunal ha preparado la vía para la evaluación de programas.

En 1985 y 1986, un equipo auditor del Tribunal creó una estrategia plurianual sobre la forma de evaluar la política europea del carbón y del acero. Al inicio el Tribunal rechazó el hecho de hacer esta evaluación como demasiado político. El equipo, entonces, dividió su programa original de trabajo en pequeñas porciones y presentó el programa revisado al Tribunal para su aprobación. Este aprobó todas las porciones. Al respecto el equipo de auditoría aprovechó el pensamiento tradicional que enfocaba áreas estrechas de Temas.

Dado lo limitado del personal y del tiempo que se extiende al máximo, el enfoque básico es examinar un cierto número de indicadores de los cuales al tomarlos juntos, se podrían sacar conclusiones generales sobre la eficacia de las medidas de la política europea del acero y del carbón.

Primero, se analizaron la recolección y la gerencia de información de la Comisión en el Departamento del Acero, así como algunos procedimientos organizativos, para utilizarlos como indicadores de la capacidad de procesamiento del Directorio del Acero. Los auditores encontraron que la recolección de datos básicos para las medidas, para superar la crisis del acero carecía de coordinación y que no se habían hecho los análisis de las condiciones para determinar los datos que la Comisión realmente necesitaba. El modelo socio-económico europeo para el acero asistido por computación, fue creado y actualizado por expertos externos, pero era demasiado técnico para ser útil en el trabajo diario de la Comisión.

Los auditores dudaron de que la organización estructural y procesal de la organización fuera eficaz. También cuestionaron la eficacia del sistema de cuotas para la industria del acero y para el programa de promoción para la utilización del carbón de la CE.

Luego los auditores estudiaron la recolección de datos, gerencia de información y procedimientos organizativos del Departamento del Carbón de la Comisión. Además, evaluaron el programa de viviendas para los trabajadores del acero. Como resultado, los auditores recomendaron la revisión del programa total.

Al examinar el sistema de vigilancia de precios de la industria del acero en los países miembros de la CE, los auditores encontraron que el sistema no había tenido efecto en los precios.

Una revisión de la justificación económica de los pagos por intervención en la industria del carbón y del acero, reveló que la Comisión no sabía si los fondos de la CE habían producido algún

---

beneficio. Como tampoco se conocían los objetivos de los pagos, era imposible decir que las intervenciones fueran de alguna utilidad para alcanzar las metas fijadas para la reestructuración de los aspectos económicos de la política de la Comisión y de los estados miembros para el carbón y el acero.

### **El Procedimiento de Licencia Parlamentaria**

A principios de 1991, el Parlamento Europeo se refirió a los hallazgos mencionados del Tribunal de Auditores y cuando calificó la licencia concedida a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, declara que la resolución sobre el Informe del Tribunal de Auditores:

#### **“El Parlamento Europeo**

- urge a la Comisión... presentar una estimación del impacto socio-económico de las actividades financieras de la CECA... que el Parlamento ha pedido desde hace varios años.
- opina que un análisis integral del éxito de las medidas de reestructuración financiadas por la Comunidad y los Estados miembros deberán documentar las mejoras en la competitividad causadas por el aumento de la productividad, y en este aspecto, es necesario señalar las implicaciones sociales y económicas en las regiones en cuestión.

- señala de nuevo la necesidad de las deliberaciones sobre el futuro de CECA para tomar en cuenta las conclusiones sacadas de los análisis que se realizarán sobre la eficacia de las medidas de asistencia”.

### **Implicaciones**

De esta manera, el Parlamento Europeo aboga definitivamente por los esfuerzos de evaluación. Creó un grupo de trabajo para estudiar los resultados alcanzados por el Tratado de la CECA y las posibilidades de terminar el Tratado prematuramente. La Comisión presentó un informe que apoya parcialmente el análisis de eficacia pedido y está a favor de una terminación prematura del Tratado. El equipo auditor dio un impulso adicional a esta idea presentando otros informes de evaluación.

### **Prospectos Futuros**

En general la evaluación de programas, genera aprehensión y oposición de las personas e instituciones que tienen que realizarla ex-officio. Se deben entender la aprehensión y oposición y tomarlas como parte del complejo sistema administrativo y político.

Hay la esperanza de que el Tribunal Europeo de Auditores europeo enfrentará este formidable desafío y cumplirá con su rol de guardián de los fondos públicos. ■

---

# Creación de una Estrategia, Cooperación Internacional en el Plan de Auditoría de PED

---

Por Francisco J. del Pozo, Miembro de la Junta Internacional de Auditores de la O.T.A.N.

## Introducción

La Junta Internacional de Auditores de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es el Auditor Externo de la organización y de las operaciones de la OTAN, cuyas funciones administrativas y financieras están de más en más computarizadas.

Para enfrentar, de una manera ordenada, los retos de la auditoría, en un entorno automatizado, la Junta decidió desarrollar un plan estratégico de auditoría del procesamiento electrónico de datos, para lo cual deberán tomarse en cuenta los siguientes factores:

- La Junta tiene un personal auditor multinacional con diferentes grados de conocimientos de PED. Este personal está formado por auditores altamente calificados en administración pero no todos tienen experiencia en PED. Generalmente los auditores trabajan en la Junta por un período máximo de seis años.
- La Junta ha realizado trabajos de PED en el pasado, pero no ha hecho estas auditorías dentro del marco de trabajo de un plano general, ni tampoco participó en ellas todo el personal auditor,
- El amplio universo auditor y un pequeño número de auditores hacen impráctica la creación de un grupo exclusivamente dedicado a las auditorías de PED.
- Debido a diversas restricciones, la capacitación inicial fue restringida a no más de tres días,

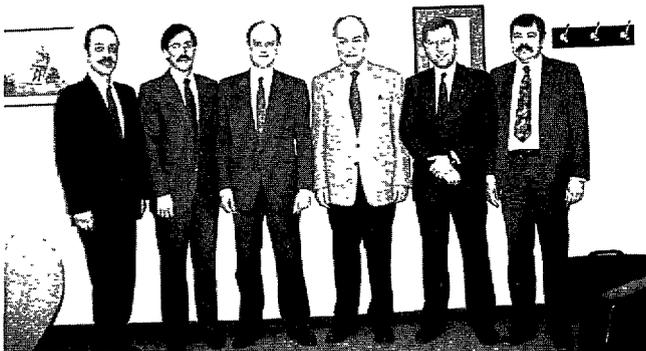
## Objetivos del Plan

El objetivo global fue la formulación de un enfoque y de un curso de acción para la realización de PED durante el período 1992-96, conforme a los siguientes objetivos específicos sobre los cuales hubo acuerdo:

- Establecer un mínimo de normas comunes para el trabajo de PED;
- Asegurar que el personal auditor adquiriera el nivel básico de pericia para la auditoría financiera de PED.
- Crear un enfoque coherente para tratar Temas similares en diferentes organismos de manera de mejorar las auditorías y permitir las evaluaciones de los asuntos de PED en la totalidad de la O.T.A.N.
- Desarrollar un enfoque de auditoría que evolucione y mejore durante su aplicación;
- Facilitar la incorporación de nuevos auditores proveyéndoles un marco de trabajo para las auditorías de PED;

- Crear un cuerpo común de conocimientos y aprovechar el intercambio profesional dentro de la Junta; y,
- Establecer un mecanismo para vigilar la realización del plan.

El plan ha de ser complementado con directivas de auditoría específicas para los diferentes trabajos por realizarse.



La composición internacional del equipo que trabaja en la Junta de Auditores de la O.T.A.N. se manifiesta en sus miembros, de izquierda a derecha en la foto: Gordon Lusby, O.T.A.N.; Michael Blair, GAO, Estados Unidos; Francisco del Pozo, O.T.A.N.; Arie Van der Tempel, Tribunal de Cuentas, Holanda; Chris Carr, N.A.O., Reino Unido; y, Ralph Running, OTAN.

## Enfoques del Desarrollo del Plan: Colaboración con las ISAS.

La primera decisión que hubo que tomar fue si se contrataba un Consultor para desarrollar el plan o hacerlo con las posibilidades internas.

Se prefirió la segunda opción ya que hubiera tomado mucho tiempo para que un Consultor conociera el entorno de la Junta, a pesar de que ésta opina que la contribución de expertos externos es necesaria.

En esta fase, la Junta decidió pedir a las Instituciones Superiores de Auditoría (ISAS) del Reino Unido (National Audit Office), de

Holanda (Algemene Rekenkamer), y de los Estados Unidos (General Accounting Office) su colaboración en el proyecto. Esta decisión se fundamentó en que la Junta y las ISAS tienen la misma misión, es decir la auditoría de los fondos públicos. Las tres ISAS convinieron en participar y su participación ha sido clave en el éxito de la puesta en práctica del proyecto.

## Proceso de Desarrollo

La Junta realizó los debates preliminares con esta ISAS, para ponerse de acuerdo sobre el ámbito de las prioridades del proyecto y establecer un Cronograma de Actividades. Las ISAS entregaron a la Junta la documentación general sobre el Tema y la Junta utilizó esta documentación para redactar un plan de PED. Al desarrollar el plan y las directivas, la Junta y las ISAS siguieron las normas de auditoría creadas por INTOSAI y las normas adoptadas por la Junta. Este bosquejo del plan fue enviado a las ISAS para su estudio.

Los representantes de las ISAS y la Junta se reunieron dos veces en Bruselas, en febrero y marzo de 1992, para discutir el plan y las directivas. Cada reunión, de una semana, conformó un período de trabajo intenso. Al fin de la segunda reunión, los representantes de las ISAS y la Junta habían terminado el proyecto definitivo del plan y de las directivas para su estudio por la Junta. El documento producido fue formalmente aprobado por la Junta el 27 de abril de 1992.

## Ventajas de este enfoque

La Junta considera exitoso este enfoque y ha determinado las siguientes ventajas:

La Gerencia interna del proyecto aseguró que el plan está a la medida de las necesidades de la Junta y que aún más importante, es factible:

- La participación de las ISAS garantiza la calidad técnica del producto y la seguridad de que no se descendió ningún aspecto importante;



El equipo del proyecto pasó horas redactando y revisando documentos para preparar el plan estratégico de PED, y aparece aquí durante una Sesión de trabajo, presidida por Francisco del Pozo, en Bruselas.

- Las ISAS y la Junta aprovecharon el intercambio profesional de conocimientos y experiencias.

## Tipos de Trabajo de Auditoría señalados en el Plan y Tipos de Directivas

El plan señala tres tipos de trabajos de auditoría de PED.

### Tipo I — Revisión inicial de Sistemas de PED

Los objetivos son: en la primera fase, el acostumbrarse a los sistemas de PED del organismo ya determinados, y, en la segunda fase, realizar el mínimo de trabajo de auditoría de PED, necesario para certificar las declaraciones fiscales. Se han desarrollado las directivas para poner en práctica el trabajo de Tipo I. La finalidad de estas directivas "Agency EDP Systems Familiarization Guidelines" es ayudar a los auditores a comprender en qué forma los entes utilizan el PED para apoyar sus actividades y cómo se gerencian las funciones del PED.

Para la segunda fase, se desarrollaron tres conjuntos de directivas de auditoría de los sistemas fiscales de los organismos:

- "Directivas para desarrollar una Descripción del Sistema de Contabilidad Fiscal del Organismo";
- "Directivas para la evaluación de los Controles Generales en el entorno del PED para el procesamiento de las transacciones financieras"; y,
- "Directivas para la Evaluación de los Controles de la Aplicación del PED en el procesamiento de Transacciones Financieras".

Estas directivas determinan el trabajo mínimo que deberán realizar los auditores y están diseñadas para ser utilizadas por los auditores profesionales, aún si no tienen experiencia previa en PED.

Las directivas y el plan no contienen terminología altamente técnica.

La Junta opina que la utilización de estas directivas aumentará la eficiencia en el PED de los auditores y generará auto-confianza.

### Tipo 2 — Utilización de PED para mejorar la Auditoría

El objetivo es hacer a los auditores más conscientes de las ventajas que ofrece el PED en vista de una auditoría más eficiente y eficaz. Las directivas fueron emitidas para ayudar a los auditores a identificar las diferentes maneras de utilizar el PED para mejorar su trabajo.

Los objetivos son las evaluaciones del desarrollo de los sistemas de PED y la eficacia y eficiencia de las operaciones de PED. En la próxima fase del proyecto, que comenzará a finales de 1992, se desarrollarán las directivas para hacer este tipo de trabajo.

El plan describe el Cronograma para su puesta en práctica en el período de 1992 al 96 con detalles sobre los resultados anuales que se esperan. Los recursos necesarios para realizar el plan quedan asignados conforme a la estructura del plan general estratégico y a largo plazo de la Junta.

---

## Conclusiones

De este proyecto se pueden sacar varias conclusiones:

1. El desarrollo del plan de PED fue un buen ejemplo de las ventajas de la cooperación internacional de auditoría.
  2. El plan, que es práctico y fácilmente adaptable, explica, cómo satisfacer sistemáticamente las exigencias de la auditoría del PED.
  3. La viabilidad de las directivas y los términos sencillos y precisos de su redacción, serán una gran ayuda para la Junta en la realización de auditorías del PED crebles y coherentes.
  4. El plan integrará, con orden y según las prioridades, el trabajo del PED en el trabajo normal de auditoría de la Junta.
  5. El plan permitirá el desarrollo de un conjunto de conocimientos generales lo cual es muy importante, dada la política de rotación de personal de la O.T.A.N.
  6. La aplicación sistemática de los mismos, pruebas y verificaciones en diferentes organismos, permitirá a la Junta crear una base de datos de sistemas de PED y sacar conclusiones para toda la O.T.A.N. ■
-

---

# Seminario de EUROSAI sobre Auditoría de la Privatización

---

Por Jim Marshall, Director Oficina Nacional de Auditoría (NAO) Reino Unido

Uno de los Temas que se estudiará en el Segundo Congreso de EUROSAI que se celebrará en Estocolmo, Suecia, en junio de 1993, será la evolución de las funciones del Estado y el rol de la auditoría, con especial atención a la privatización. Para preparar un debate constructivo y bien documentado en el Congreso, las Instituciones Superiores de Auditoría (ISAS) de la República Federal Checa y Eslovaca y del Reino Unido recibieron la solicitud de organizar un seminario para los miembros de EUROSAI, con el fin de examinar los aspectos actuales de la auditoría de la privatización en Europa y comunicar al Congreso los resultados del Seminario.

El seminario se celebró en Praga los días 9 y 10 de Abril de 1992. Más o menos 30 representantes de ISAS y de organismos invitados estuvieron presentes. Al dar la bienvenida a los delegados e invitados, el Dr. Kvestoslava Korinkova, Ministro de Control de la República Federal Checa y Eslovaca, dijo que esta respuesta impresionante mostraba la importancia de la privatización y de su auditoría.

El Seminario fue la mejor oportunidad para el intercambio de información sobre los cambios fundamentales que tienen lugar en las economías europeas. La Dra. Korinkova quedó particularmente complacida porque el seminario se celebró en la República Federal, un país que, sólo dos años antes emprendió un nuevo camino. Sir John Bourn, Contralor y Auditor General del Reino Unido, se unió al Dr. Giuseppe Cardone, Presidente del Tribunal de Cuentas de Italia y Presidente de EUROSAI, para agradecer al Dr. Korinkova por su cálida atención.

## Los resultados del Cuestionario sirven de guía en los debates

Como preparación para el Seminario, se pidió a los miembros de EUROSAI que llenaran un Cuestionario detallado, diseñado para determinar los hechos claves sobre el grado de privatización que se lleva a cabo en cada uno de los países miembros y las consecuencias para el Estado y la ISA implicados. Se recibieron de vuelta veintidós cuestionarios contestados.

Los delegados enfocaron su trabajo de tres maneras: Primero examinaron los hechos claves de la actual escena de privatización tal como aparece en las respuestas al Cuestionario. Segundo, analizaron esos hechos para distinguir los diferentes aspectos del proceso de privatización y para ver los diferentes modelos y enfoques utilizados en diversos países. Y para terminar observaron los procesos de auditoría, los asuntos claves, y los elementos de las prácticas buenas o deficientes en la conducción de la privatización tal como

lo revelan auditorías en los países participantes. También presentaron ponencias, Conferencistas de varias ISAS Europeas y de otras instituciones, entre las cuales, organismos centrales de privatización y del sector privado. Los Conferencistas llamaron la atención sobre una gran variedad de retos que enfrentan los Gobiernos al llevar a cabo la privatización y por los auditores que examinan los resultados.



Dando la bienvenida a los delegados del Seminario de EUROSAI sobre Auditoría de Privatización en Praga, aparece el Director de la Institución Suprema de Auditoría de la Unión Checa y Eslovaca, Dra. Kvestoslava Korinkova, Anfitrión del Seminario. Aparecen también los representantes del Reino Unido, co-patrocinantes del Seminario, y de Italia, co-Presidente de EUROSAI.

## Varían las condiciones y los enfoques

El Seminario identificó un cierto número de diferencias entre Europa Central, Oriental y Occidental, sobre todo la diferencia entre privatizar en un mercado en creación como se está haciendo en Europa Central y Oriental. El Seminario también señaló las diferencias dentro de estas áreas geográficas. Los ejemplos incluyen (1)

---

las diferentes maneras en que se introducen en Polonia los recibos por las acciones en comparación con la manera de la República Federal Checa y Eslovaca y (2) la lentitud del movimiento hacia la privatización adoptado en Holanda y Noruega en comparación con el ritmo más rápido de algunas ventas en Francia y el Reino Unido. En términos de cifras la gran mayoría de los casos de privatización tuvo lugar en Europa Central y Oriental, y tratan sobre todo de pequeños negocios al detal, y las ventas han sido consideradas como un elemento clave en la transformación hacia una economía de mercado. En términos de valor la situación es sustancialmente al revés; lo grueso de la privatización, más de un millón de dólares americanos tuvo lugar en las economías de mercado establecidas en Europa Occidental.

El Seminario señaló las dificultades que enfrentan por la privatización, los Gobiernos de todos los países europeos. Los ejemplos incluyen (1) cuando sus políticas de contabilidad necesitan frecuentes revisiones radicales para armonizarlas con las normas del sector privado y cuando los mercados y hasta la economía cambian rápidamente y (2) como asegurar la competencia abierta y total en los negocios para lograr un precio justo.

---

## El proceso de privatización acerca a los países de EUROSAI, porque plantea oportunidades compartidas por todos los países interesados

---

El Seminario continúa examinando los retos que enfrentan las ISAS al auditar la privatización, entre los cuales se cuentan la novedad, la complejidad, la rapidez y el volumen de los cambios que ocurren. Se hizo referencia a la falta de objetivos del Gobierno, o, cuando están expresados, a su naturaleza contradictoria. Un ejemplo de esto fue el caso cuando el Gobierno estaba interesado en finiquitar la venta conforme a un estricto cronograma pero, al mismo tiempo, deseaba obtener el máximo resultado de las ventas y asegurar la viabilidad del negocio. También se estudiaron las dificultades que enfrenta la ISA al examinar y comentar la manera como se valoran los negocios, cuando las ISAS no tienen acceso a conocimientos y experiencias pertinentes.

## Conclusiones y Recomendaciones

Recopilando los estudios, los anfitriones señalaron que el proceso de privatización está acercando a los países de EUROSAI, porque plantea problemas y brinda oportunidades compartidas por todos los países interesados. Cualquier modelo de privatización que se adopte es importante dar a los programas el ritmo correcto. Así, para los países que buscan una privatización rápida, como en Europa Central y Oriental, es esencial hacerlo expeditivamente porque los retrasos complican la transformación a una economía de mercado. Finalmente se señaló que muchos costos asociados, algunas veces, con la privatización son en realidad los costos de un cambio estructural más amplio y de un mejoramiento del ambiente, y el atribuir estos costos a la privatización mueve injustamente la balanza contra ésta.

Entre los puntos que probablemente serán recomendados para su estudio al Segundo Congreso se cuentan los siguientes:

- La importancia del rol de la ISA de llamar la atención sobre experiencias anteriores de manera de aprovecharlas en las ventas futuras;
- Las ISAS necesitan, independientemente de que su implicación sea anterior o posterior a las ventas, dar una opinión independiente, enfocando la ejecución en relación con los objetivos.
- Intercambios adicionales de experiencias entre las ISAS, que podrían aportar una importante contribución a la identificación de las lecciones que se podrán aplicar a futuras privatizaciones; y
- El hecho de que el Segundo Congreso será una oportunidad para la cooperación práctica que podrá ayudar a las ISAS, tanto en la auditoría del proceso de privatización, como en el desarrollo de actitudes comunes a las normas y métodos de auditoría.
- Los delegados expresaron su especial aprecio al Ministerio Federal de Control, el cual cumplió un excelente trabajo en la preparación de estos importantes actos. El cálido recibimiento creó una atmósfera ideal en la cual celebran el Seminario y construir unas relaciones positivas con colegas de otras ISAS. Todos los participantes dejaron el seminario con el sentimiento de haber aprovechado los dos días de retos y exigencias y de haber progresado en la identificación de los enfoques comunes en esta área con tantas dificultades.

Para mayor información sobre la Conferencia de EUROSAI, dirigirse a National Audit Office, 157-197 Buckingham Palace Road, Victoria, London SW1W 9 SP, Inglaterra ■

---

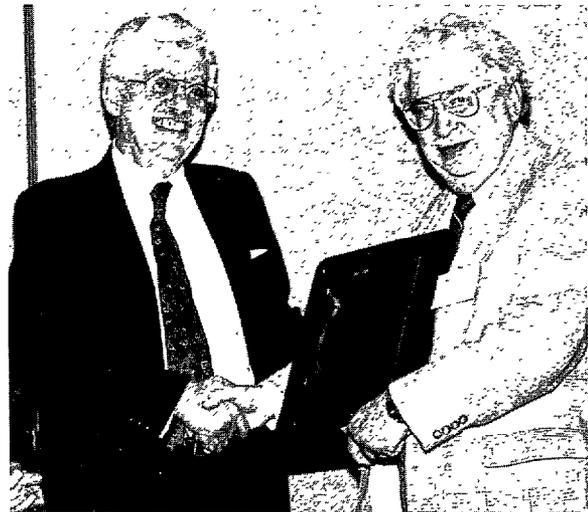
# Consortio Internacional de Gerencia Financiera Gubernamental

---

## 6a. Conferencia Anual Internacional sobre Nuevos Desarrollos en Gerencia Financiera Gubernamental

Del 6 al 8 de abril de 1992 se reunieron en Miami, Florida, representantes de países de América Latina y del Caribe junto con participantes de Naciones Europeas y Asiáticas para estudiar "Integración de la Gerencia Financiera Gubernamental Nacional y Globalmente". La Conferencia fue patrocinada conjuntamente por el Consorcio Internacional de Gerencia Financiera Internacional; las Organizaciones de Instituciones Superiores de Auditoría de América Latina y el Caribe; Florida International University, School of Accounting; Inter-American Accounting Association; Inter-American And Iberian Public Budgeting Association; American Society of Public Administration; y U.S. Agency for International Development.

Las ponencias sobre una gran variedad de Temas abarcaron estudios sobre: la necesidad mundial de sistemas integrados de Gerencia Financiera; estrategias para mejorar la contabilidad; tratamiento de la corrupción y el fraude; técnicas presupuestarias; rol del auditor y las Normas de Auditorías; capacitación de auditores y otros especialistas en Gerencia Financiera; y aplicación estadística de la evaluación de programas. Los grupos de debates informales también brindaron la oportunidad a los participantes para compartir ideas, observaciones y experiencias.



Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General de la República de Bolivia (a la izquierda) recibe el "Premio Oscar Vargas Prieto por sentido de Responsabilidad e Integridad en la Gerencia Financiera Pública Internacional". Entregado durante la reunión de Miami por Mortimer A. Dittenhofer, Presidente del ICGFM. El premio es un reconocimiento a los esfuerzos enérgicos, fuertes y dedicados del galardonado, como Contralor General de Bolivia de 1982-1992. Su trabajo produjo la Ley que integra la gerencia, el control y el sentido de responsabilidad fiscales sobre los recursos públicos de Bolivia; esta ley sirve de modelo a través del mundo. El premio ha sido nombrado en honor del difunto General Oscar Vargas Prieto, ex-Contralor General de la República de Perú.



Entre los participantes en la Conferencia de Abril del Consorcio Internacional de Gerencia Financiera Gubernamental se encuentran de izquierda a derecha: Sres. Guillermo Potoy Angulo, Contralor General, Nicaragua; Muhammad Naseer Ahsan, Auditor General de Pakistán; Neamtu Horia-ion, Jefe del Departamento de Supervisión, Rumania; Sra. María del Rosario Sánchez de Sereni, Representante de la Contraloría General de Argentina; Sres. Luo Jin Xin, Auditor General Delegado de la República Popular China; Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General de Bolivia; y Teófilo N. Martel Cruz, Contralor General, Honduras ■

---

# Perfil de Auditoría: El Departamento de Auditoría, Reino de Tonga.

---

Por Pohiva Tu 'i' onetoa, Auditor General de Tonga

Tonga abarca unas 200 islas que van por el norte y el sur en dos cadenas casi paralelas y diseminadas por más de 360.000 kilómetros en el Océano Pacífico, sólo 45 islas están habitadas, de las cuales la más grande es Tonga Tatapu, sede de la capital y residencia de casi dos tercios de la población.

## El Gobierno

Tonga es una monarquía hereditaria constitucional que ha sido independiente dentro de la mancomunidad desde el 4 de junio de 1970, la Constitución existe desde 1875. El Poder Ejecutivo está presidido por el Monarca y su Consejo Privado que incluye el gabinete presidido por el Primer Ministro. También existe una Legislatura que se reúne, por lo menos, una vez por año. Cuando no está en sesiones, el Consejo Privado tiene facultades para promulgar leyes que deberán ser aprobadas por la Asamblea en su próxima reunión. El sistema judicial está compuesto por una Corte de Apelación, una Corte Suprema, Tribunales de Magistrado y un Tribunal Agrario.

## Historia y Estructura del Departamento de Auditoría

### La Historia reciente

El Departamento de Auditoría ha tenido una serie de cambios. Antes de 1938 el Auditor General era miembro tanto del Consejo Privado como de la Legislatura y representaba un rol importante en las políticas financieras. En 1932 se creó el cargo de Auditor Gubernamental reemplazando el cargo de Auditor General. En aquel entonces muchas de las funciones del Auditor del Gobierno, tales como garantizar la legitimidad financiera en los departamentos del gobierno y realizar una verificación independiente de las cuentas públicas, eran delegadas a subordinados; a fines de 1984 se promulgó la Ley de Auditoría Pública restableciendo el cargo de Auditor General.

Las formas de designación, las facultades, y obligaciones del Auditor General quedaron claramente definidas en la ley y se exige que sea un contador público o titulado.

Un elemento especial de la Oficina de Auditoría General es que la ISA actúa realmente como el Principal Auditor Interno del Gobierno y no como auxiliar de la Legislatura: El Auditor General es nombrado por el Gobierno (Ejecutivo), y el Auditor General puede ser destituido, con la recomendación del Primer Ministro por el Gabinete. El Auditor General informa directamente al Primer Ministro y el Primer Ministro presenta el informe ante el Consejo Privado y la Asamblea Legislativa.

Esta falta aparente de autonomía no ha afectado en la práctica el cumplimiento de las obligaciones de auditoría y, hasta ahora, no ha influido en la objetividad de los auditores.

## El Trabajo de la Oficina

El Auditor General tiene la obligación de informar anualmente sobre las cuentas públicas y de expresar la opinión sobre la veracidad de estas cuentas conforme a las políticas de contabilidad reconocidas en el gobierno. Para cumplir esta misión, la ISA está autorizada para hacer los exámenes e investigaciones necesarios para redactar este informe.

En el informe al Primer Ministro, el Auditor General expresa su opinión sobre que:

- las cuentas hayan sido correctamente llevadas y que los fondos públicos hayan sido bien contabilizados,
- los registros estén al día y que las reglas y procedimientos aplicados lo hayan sido conforme a las leyes aplicables.
- el dinero haya sido gastado sólo a los fines específicos y que estos gastos se hayan hecho con economía y eficiencia, y,
- que se hayan establecido procedimientos satisfactorios para vigilar los gastos correctos de los proyectos de desarrollo e informar al respecto.

El Auditor General también presentará un informe especial al Primer Ministro sobre asuntos de urgente necesidad o de gran importancia que no deban esperar hasta la presentación del informe anual.

Excepto en caso de una liquidación impuesta por una disposición específica, el Auditor General tiene el derecho de acceder libremente a la información relacionada con el cumplimiento de los objetivos de la ISA.

Actualmente, el Departamento de Auditoría utiliza como principios directores, la Normas de INTOSAI recientemente publicadas.

## Personal y Capacitación

El Departamento de Auditoría está constituido por 35 personas divididas en dos ramas: las operaciones de auditoría y los servicios administrativos.

Las operaciones de auditoría forman el eje de la ISA y emplean el 85% del personal. Los Servicios Administrativos apoyan el trabajo de las operaciones de auditoría.

---

Un problema que enfrentan la ISA y el país es la falta de capacitación en contabilidad. Los principales centros regionales de capacitación se encuentran en FIJI, Nueva Zelanda y Australia.

En todo caso, el gobierno creó un curso con diploma de Estudios de Contabilidad de cuyo Comité forma parte el Auditor General.

Otro problema de la misma índole es la necesidad de capacitar continuamente al personal. Es el resultado de la política del Gobierno de permitir la libre transferencia del personal de oficina entre los departamentos y la costumbre de ascenso, especialmente en los niveles gerenciales medios, basándose sólo en la antigüedad del personal de oficina. Para tratar este problema se ha diseñado un curso dividido en dos partes — un Paquete de Contabilidad y un Paquete de Auditoría. Si el miembro del personal falla pasa por el de Contabilidad antes de comenzar el otro.

## **SPASAI**

Desde 1988 el Auditor General ha sido el Secretario General de la Asociación de Asociaciones Superiores de Auditoría de Pacífico Sur (SPASAI) el grupo de trabajo regional de INTOSAI. Este grupo reemplazó el anterior denominado "Leyes de Oficinas de Auditoría del Pacífico Sur".

## **Metas Futuras**

Mirando hacia el futuro, las metas claves de la oficina de auditoría durante los cinco años próximos son:

- mantener altos niveles de trabajo de auditoría financiera
- desarrollar normas de trabajo de auditoría financiera
- asegurar ahorros eficientes en todo nuestro trabajo. ■

---

# Informaciones sobre Publicaciones

---

Los gobiernos reconocen cada vez más la importancia de la auditoría pública eficiente y eficaz. En entornos políticos emergentes y en evolución, se introducen nuevas leyes fiscales y las vigentes sufren revisiones y cambios.

Para procurar una lista de verificación y un marco de trabajo para esas revisiones y modificaciones el "Chartered Institute of Public Finance and Accountancy" (CIPFA) publicó un libro: "Public Audit Law", por H. David Myland, ex-Contralor y Auditor General del Reino Unido. La publicación abarca muchos temas, entre los cuales están: ámbito de la auditoría, estructura de la responsabilidad fiscal, propósito de la información; reglas prácticas; independencia; nexos entre el ente auditor y la legislatura; financiamiento de la actividad de auditoría; personal y acceso a la información.

Copias del libro están disponibles en **Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, 3 Robert Street, London, WC2N 6BH Reino Unido.**

El primer ejemplar cuesta 25 libras esterlinas y los ejemplares adicionales cuestan 12,50 d.C.

\*\*\*\*\*

En su condición ex-officio como Comisionado Federal para la Eficiencia de la Administración Pública, el Presidente del Tribunal Federal de Auditoría de Alemania publicó recientemente un estudio señalando "Deficiencias Típicas en la evaluación de las necesidades de personal en los entes federales".

El libro es el resultado de una evaluación cruzada de informes y hallazgos del Tribunal Federal de Auditoría en el curso de exámenes realizados en los últimos 15 años. La guía define y estudia detalladamente diversas exigencias de personal, señala las deficiencias frecuentes y propone recomendaciones para obtener perfeccionamiento.

La publicación expone que los departamentos y organismos federales, a menudo no aplican los procedimientos apropiados para estimar las necesidades de personal. Además, las unidades encargadas de realizar encuestas y de estimar el personal requerido frecuentemente carecen de las habilidades y organización necesarias para cumplir su trabajo. No se podía confiar en las metodologías y procedimientos utilizados y no se cumplían los requisitos básicos de muestreo estadístico, produciendo así datos poco representativos. Se sobreestimaba la asignación de tiempo sin razón justificada; el tiempo anual de trabajo del personal estaba deficientemente previsto; y a menudo no se verificaban a fondo las normas de cuantificación del trabajo aunque en muchos casos, se ajustaron rápidamente las necesidades de personal al aumento del trabajo, no hubo reducción de personal cuando la actividad se estabilizó.

En un período en el cual hay que hacer rendir al máximo los fondos públicos, los procedimientos correctos de contratación de personal son primordiales, si el poder ejecutivo ha de cumplir sus legítimas funciones de manera correcta y eficiente. Este libro será un valioso instrumento para aquéllos dedicados a la auditoría del sector público y a la gerencia de personal.

\*\*\*\*\*

En la realización de su trabajo la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos (GAO) emplea muchas y diversas metodologías y periódicamente publica guías de políticas para su personal en papeles de transferencia de metodología y guías técnicas "Using Statistical Sampling" (GAO/PEMD-10-1-6) es el último papel sobre transferencia de metodología publicado por División de Metodología y Evaluación de Programa de la GAO que reemplaza y sobrepasa el papel anterior sobre muestreo estadístico publicado en 1986.

El propósito del papel es ayudar a los gerentes y evaluadores a aprender más sobre muestreo estadístico y sobre el rol que éste representa en el diseño y ejecución del trabajo, reconociendo que el muestreo puede ser un elemento en el diseño y planificación de la auditoría y de las tareas de evaluación. El papel también aporta suficientes antecedentes sobre los conceptos de muestreos y métodos para que el personal pueda (1) identificar los trabajos que se beneficiarían del muestreo estadístico, (2) saber cuando buscar la asistencia de un especialista en muestro estadístico, y (3) trabajar con el especialista para diseñar y ejecutar un plan de muestreo. Algunos capítulos estudian conceptos básicos, diseño, y selección de muestreos y procedimientos de estimación, muestreos en el entorno fiscal, procedimientos de selección al azar y recaudación de datos y consideraciones analíticas en relación al muestreo.

Los ejemplares del papel sobre transferencia, se obtendrán, en inglés, y gratuitamente dirigiéndose a **United States General Accounting Office, 441, G Street, N.W., Room 7806, Washington, D.C. 20548, E.E.U.U.**

\*\*\*\*\*

El Canadian Institute of Chartred Accountants publicó los resultados de una investigación dirigida a considerar la interpretación y aplicación de las normas de pruebas fiscales en las auditorías de valor por dinero, señalando que el proceso de reunir y evaluar las pruebas es fundamental para una auditoría. "Value for Money Evidence, por D.M. Barnes, C.A., presenta los resultados del trabajo del grupo de estudio. Los temas examinados en la investigación y estudiados en el libro incluyen una introducción de definiciones y normas y los conceptos básicos de la prueba, siguiendo luego una

---

presentación de la estructura conceptual de las pruebas en la auditoría de valor por dinero que incluyen un modelo lógico y ejemplos de su aplicación. Los temas de la prueba fiscal correcta y suficiente de los tipos y fuentes de pruebas y de la evaluación de pruebas también es objeto de estudio. El capítulo sobre pruebas bajo diferentes mandatos de auditoría de valor por dinero examina las auditorías legales federales y provinciales, los exámenes de las corporaciones de la Corona, auditorías municipales y no legislativas, auditorías internas y mandatos fuera de Canadá.

El libro concluye a examinar y probar los conceptos presentados en el estudio y sugiriendo que se tome en cuenta el establecimiento

de guías específicas y normas para la utilización de las pruebas fiscales en el trabajo de valor por dinero.

El texto bien organizado y redactado con claridad de manera que las ideas básicas expuestas se siguen fácilmente. Se utilizan numerosos ejemplos en el libro para demostrar la aplicación de los elementos y conceptos presentados y una serie de gráficos realzan la presentación.

En francés o inglés se puede pedir el libro a **The Canadian Institute of Chartered Accountants, 150 Bloor Street West, Toronto, Canadá, M5S2Y2**, al precio de 35\$ canadienses. ■

---

# INTOSAI por dentro

---

## Taller de Trabajo Inter-regional de NU/INTOSAI sobre Auditoría de PED

El Taller de Trabajo Inter-regional de Naciones Unidas sobre Auditoría de PED en Países en Desarrollo se celebró en Viena, Austria, del 27 de mayo al 4 de junio de 1992, y fue la décima de una serie de reuniones inter-regionales organizadas conjuntamente por el Departamento de Desarrollo Económico y Social de las Naciones Unidas (DESD) y la Organización Internacional de Instituciones Supremas de Auditoría (INTOSAI).

Tradicionalmente la DESD ha realizado diversas actividades para ayudar a los países en desarrollo a solidificar sus sistemas de gerencia pública financiera. Como parte de esas actividades el DESD, en cooperación con INTOSAI, ha organizado reuniones inter-regionales generalmente cada dos años, sobre auditoría gubernamental. En los últimos veinte años, se han celebrado nueve de estas reuniones para estudiar diversos temas de interés común, tales como auditoría de empresas públicas, auditorías de obras públicas, auditoría de ejecución, auditoría integral, principios de auditoría, sistemas de control interno administrativo, auditoría de programas importantes de desarrollo, aplicaciones de normas públicas de auditoría, así como contabilidad y auditoría de programas de ayuda externa. La auditoría asistida por computación fue el tema de la última reunión.

### Enfatización de las Aplicaciones Prácticas.

El Taller de Trabajo incluyó discusiones sobre conceptos de computación, la utilización de la computadora en el proceso auditor, y puesta en práctica de la auditoría computarizada en las Instituciones Superiores de Auditoría (ISA), así como estudios de casos. Los participantes tuvieron acceso a una red de trabajo local sobre la cual aprendieron técnicas y métodos de auditoría asistida por computadoras. Las Naciones Unidas, INTOSAI, las ISAs y Organismos de varios países prepararon trabajos, experiencias nacionales y estudios de casos.

Los estudios de casos abarcaron desarrollo de estrategias, características de un sistema contable bien estructurado, temas organizativos, productos disponibles, sistemas de máquinas, procesos de necesidades de capacitación y fuentes de financiamiento y asistencia técnica.

Un total de 30 participantes provenientes de 25 países en desarrollo y cinco países desarrollados asistieron al Taller de Trabajo. Representantes del Banco de Desarrollo Africano, la FAO, UNESCO, UNDP y UNIDO, también estuvieron presentes.



Esta fotografía demuestra el interés de la práctica en el aprendizaje de las habilidades en computación en el seminario de 8 días de NU/INTOSAI celebrado en el Centro Internacional de Viena, durante el cual cada participante tuvo a su disposición un computador personal.

---

El objetivo de capacitación activa con paquetes de programas escogidos fue el aumento del conocimiento de lo que los microcomputadores pueden hacer por el auditor. Los participantes utilizaron las programaciones para crear un programa de auditoría de nómina y un archivo de auditoría. Lograron crear varios pasos y conectarlos a una referencia realizada en Word Perfect y Quattro Pro como Lotus 1, 2, 3 en la computadora.

Se utilizó Interactive Data Extraction and Analysis para importar y explorar un archivo bancario, índice y otros nexos de datos, tales como nombres y direcciones de clientes; y áreas integradas.

Además, los participantes aprendieron varias técnicas para evaluar la confiabilidad de los datos basados en computación. Los participantes utilizaron Quattro Pro, un programa de balances, para realizar pruebas de exámenes atributivas y relacionadas.

Las verificaciones incluyeron: (1) verificaciones de la presencia o ausencia de datos, (2) determinar que los datos sean alfabéticos o numéricos, (3) determinar que los datos sean negativos o positivos, y (4) que los datos se encuentren dentro de una variedad definida.

Exámenes de las condiciones observaron las relaciones entre dos o más elementos de los datos, tales como los años de servicio de un empleado y el número de horas conocidas de descanso.

Las técnicas de computación utilizadas para realizar estos exámenes incluyeron:

- De columnas simples o múltiples,
- fórmulas de computación,
- tablas de referencia para verificar computaciones de campos múltiples,
- pruebas de lógica.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Tecnología de PED, en los últimos años, ha hecho grandes pasos y su utilización en las operaciones del gobierno se ha incrementado ampliamente. Las ISAs han demostrado siempre estar muy conscientes en este aspecto. Ha llegado el momento de tomar medidas decisivas, ya que de otra manera su efectividad podría quedar seriamente erosionada. Al mismo tiempo la nueva tecnología ofrece una oportunidad especial a las ISAs de aumentar su capacidad auditora y de mejorar sus operaciones internas. Es en este contexto que se debe percibir la importancia de la Tecnología de PED para las ISAs.

Los comentarios de los asistentes fueron muy positivos en cuanto a la Reunión NU/INTOSAI y el elemento del nuevo enfoque de participación activa introducido en el Taller de Trabajo acusó entusiasmo. Los participantes apreciaron especialmente la calidad e importancia de las ponencias y los diferentes métodos utilizados por los ponentes. En el aspecto de la participación activa los asistentes encontraron muy satisfactorios tanto el material como la enseñanza brindada por los tres expertos en tecnología de auditoría de PED.

Los asistentes recomendaron actividades de seguimiento a la capacitación activa en computación. También se sugirió que se realicen Talleres de Trabajo similares regionales y nacionales. Otra recomendación fue en el sentido del desarrollo y promoción de medios de comunicar los más recientes adelantos en tecnología de programación y máquinas de PED aplicables en las ISAs. ■

---