

El fortalecimiento de las instituciones de auditoría legislativa: una herramienta para un buen gobierno*

Larry Meyers,
Vinod Sahgal y
Ernie Glaude**

EL PRESENTE ARTICULO EXPONE EL PAPEL DE LA AUDITORIA LEGISLATIVA Y LA RENDICION DE CUENTAS Y DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES, EFS, DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO, CON EL PROPOSITO DE CONSTITUIRSE EN INSTRUMENTOS PODEROSOS PARA PROMOVER UNA ADMINISTRACION PUBLICA SANA Y UN BUEN GOBIERNO.

Introducción

El gobierno, piedra angular de la política de cooperación en materia de

desarrollo, está ligado en forma inextricable con la rendición de cuentas. Tanto a los donantes como a los destinatarios de fondos se les exige que rindan cuentas por la utilización apropiada de esos fondos. El presente artículo expone el papel de la auditoría legislativa en este contexto y describe el potencial de las Entidades de Fiscalización Superior, EFS, de los países en vías de desarrollo, de constituirse en instrumentos poderosos para promover un buen gobierno. Los fondos aportados por las agencias de desarrollo internacional para el sostenimiento de las EFS han sido relativamente bajos y su impacto, mínimo. El potencial de las EFS como agentes para el mejoramiento de la calidad del sector público, no ha sido entendido ni

* c. Su Majestad con derecho sobre Canadá. Este artículo fue escrito originalmente en idioma inglés por la Oficina del Auditor General de Canadá. Ha sido traducido y publicado en idioma español con el permiso del Auditor General de Canadá.

La oficina del Auditor General de Canadá retiene todos los demás derechos concernientes a la presente publicación y ésta no podrá ser reimpresa o utilizada nuevamente sin nuestra autorización expresa por escrito.

** Artículo tomado de la revista "Opinions", publicada por la Oficina del Auditor General de Canadá, Volumen 13, Nº 1, 1995. La presente traducción estuvo a cargo del Lic. Hernán Solano Murillo, funcionario de la Contraloría General de la República de Costa Rica.

explotado a fondo, en parte a causa de las debilidades en el papel jugado por las EFS en muchos países en vías de desarrollo. El consenso internacional reciente, sobre la necesidad de dar énfasis al "buen gobierno" y construir instituciones democráticas sugiere que la actitud al interior de las EFS también debe cambiar. Se requiere que los países donantes concedan una mayor prioridad al financiamiento de proyectos que fortalezcan las instituciones de auditoría de los países en vías de desarrollo.

La administración eficiente y efectiva de las finanzas públicas es fundamental para un buen gobierno. Las EFS están cada vez más involucradas en el examen de asuntos de un mayor valor monetario y son particularmente aptas para ofrecer puntos de vista independientes sobre la calidad de la gestión del sector público y la medida en la cual la burocracia opera dentro de las autorizaciones formuladas. Cuando son dotadas de los recursos apropiados, las EFS pueden servir a la comunidad donante, examinando y haciendo transparente la ejecución de los proyectos y programas financiados. El objetivo general es mejorar la sostenibilidad de los proyectos y programas de desarrollo. Es de interés de la comunidad donante financiar el fortalecimiento de las EFS en los países en vías de desarrollo. Las instituciones financieras internacionales se encuentran en una posición ideal para asumir esa iniciativa.

En este contexto, Canadá recientemente ha respaldado el papel de la

auditoría legislativa, incluso con argumentos sustanciales en favor del otorgamiento de fondos por parte de la comunidad internacional para mejorar la efectividad de las EFS en los países en vías de desarrollo. Muchos funcionarios de los organismos donantes podrían no tener suficiente conocimiento sobre la actualidad de las EFS ni sobre su papel potencial en el gobierno y el desarrollo. Igualmente, muchas EFS podrían no estar conscientes de los asuntos que podrían ser planteados y las reformas a las cuales ellas y sus gobernantes se encomendarían a sí mismos si buscan apoyo financiero de los organismos de ayuda internacional, para el entrenamiento y la asistencia técnica. Esa conciencia es esencial porque los donantes y prestamistas están cada vez más inclinados a establecer condiciones específicas a los proyectos antes de aprobar la ayuda. La cooperación en materia de desarrollo requiere una comprensión mutua de las condiciones claves que apoyan el desarrollo.

¿Qué significa gobierno?

Gobierno generalmente es definido como el ejercicio del poder en la administración de los recursos. Involucra la naturaleza y extensión de la autoridad, así como el control y los incentivos desplegados sobre los recursos humanos y otros recursos económicos, para el bienestar del público en general. El Instituto sobre Gobierno, una organización privada sin fines de

lucro fundada en Ottawa en 1990, define gobierno como “la manera como la sociedad se organiza a sí misma para atender al interés público”. El Banco Mundial define el gobierno de los estados como “la administración de los recursos económicos y sociales de un país con fines de desarrollo”.

Una constitución democrática, con transparencia y participación pública en la toma de decisiones, es un buen punto de partida.

Desde un punto de vista administrativo, un buen gobierno demanda una sana administración pública de la burocracia y de las políticas que ésta lleva a cabo. Para ser completamente efectiva, la administración pública debería respaldar la política pública. Así, las dos van de la mano en el proceso de hacer el Estado más transparente, responsable y orientado al servicio. Las EFS son un componente importante de este proceso. Una magistratura efectiva y organismos de servicio público que promuevan y protejan el principio del mérito también ayudan a un buen gobierno. Los donantes multilaterales y los prestamistas ponen un énfasis especial en estos aspectos del gobierno.

Desde una perspectiva política, el gobierno también abarca el respeto de los derechos humanos y la adhesión a los principios democráticos. Una prensa libre, comisiones electorales independientes y comisiones de administración pública son otros componentes importantes. Los donantes bilaterales prestan una atención es-

pecial a esos aspectos en el contexto de la promoción de un gobierno efectivo.

¿Qué significa transparencia?

La transparencia es un aspecto clave de una sana administración pública. Los gobernantes tienen una responsabilidad moral, y a menudo legal, de informar periódicamente sobre su actuación. Aquellos de quienes reciben su autoridad y aquellos a quienes brindan un servicio tienen derecho a conocer. El principio esencial que debe mantenerse es la necesidad de que los asuntos gubernamentales sean transparentes. Algunos sostienen que la transparencia permite que entren rayos de luz a la intimidad del gobierno, lo cual puede ayudar significativamente a “sanear” la administración del interés público.

La transparencia se concentra en la información al público, con el objeto de lograr que los gobernantes actúen en forma más visible, considerándolos responsables por la forma en que ejercen la autoridad conferida a ellos y para que cumplan las expectativas que ellos mismos han creado. El costo de fallar en ser transparente, ignorando los límites de la autoridad y subestimando el poder de los órganos de administración, puede ser alto. La falta de transparencia puede conducir a la desconfianza, a derrotas electorales y a que el gobierno no se manifieste en función del interés público.

Por otra parte, la transparencia es un modo de obtener reconocimiento pleno por los logros. Por ejemplo, la información sobre la efectividad de los programas puede ser útil para obtener apoyo público para estos programas. El alto costo actual de los servicios públicos y la demanda continua por tales servicios, implican que esos gobiernos necesitan ser eficientes y señalan dónde y cómo pueden ser reducidos los costos. La transparencia no es una exposición de los aciertos o errores, sino una oportunidad para revelar cuál es el costo de brindar los servicios en forma efectiva. Es claro que la transparencia tiene un interés público.

En resumen, para aquellos a quienes se les encomendó la responsabilidad por los fondos públicos, la transparencia es una herramienta poderosa que promueve la rendición de cuentas por la administración efectiva de esos fondos.

¿Cuál es la relación entre gobierno, rendición de cuentas y las EFS?

Ultimamente, son los dirigentes políticos quienes están siendo considerados responsables ante la ciudadanía por las actuaciones de sus gobiernos y esto significa que la rendición de cuentas debe ser plenamente respetada dentro del Estado. Rendición de cuentas significa básicamente

tener a los funcionarios públicos como responsables de sus acciones, incluso de proveer información apropiada al parlamento.

La rendición de cuentas y una sana administración del sector público son aspectos importantes de un buen gobierno. Las EFS o las oficinas nacionales de auditoría, como a menudo se les denomina, promueven la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual es, acciones en apoyo a un buen gobierno.

En la siguiente sección proponemos que unas EFS fuertes fomentan la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia de los programas y las operaciones gubernamentales permiten a los parlamentos de sus respectivos países exigir cuentas a los gobernantes; la rendición de cuentas favorece un buen gobierno.

¿Cuál es la relación entre gobierno y desarrollo?

El desarrollo requiere dejar algo de valor que sea sostenible después que la ayuda financiera termina. En el contexto de la asistencia en materia de desarrollo, buen gobierno ha sido definido como el propiciar un ambiente que sea política, social y económicamente favorable, en el cual pueda tener lugar un desarrollo sostenible y equitativo. Una estructura legal sólida e instituciones fuertes que fomenten que el Estado rinda cuentas a sus ciudadanos, están siendo reconocidas

ahora como componentes importantes de un desarrollo sostenible.

Buen gobierno es sinónimo de una sana administración en materia de desarrollo. Los elementos clave del gobierno, la promoción de la transparencia en las actuaciones de los gobernantes y la rendición de cuentas a los legisladores y otros organismos gubernamentales, también son elementos de una administración sana en materia de desarrollo: rendición de cuentas, reglas conocidas públicamente, información y transparencia.

El Auditor General de Canadá recientemente condujo una auditoría de las actividades en materia de desarrollo internacional de Canadá. El señaló que la rendición de cuentas es un aspecto medular para la efectividad de sus programas, tanto como lo es la calidad de la administración aplicada a la entrega de ayuda para el desarrollo. Cuando la capacidad del sector público para administrar la economía y brindar los servicios públicos es débil, las perspectivas de desarrollo son pobres. Las debilidades estructurales de las instituciones del sector público hacen muy difícil el desarrollo autónomo. A menos que se encuentren formas de fortalecer la capacidad institucional, existe el riesgo de que disminuya el rendimiento de cualquier otra inversión que se realice.

Muchas agencias de desarrollo han reconocido que no existe certeza de que la capacidad institucional por sí sola conduzca al crecimiento y al alivio de la pobreza. Si las estructuras que

ayudan a crear capacidad van a emerger, se hacen necesarios incentivos y un financiamiento adecuado para desarrollarlas y mantenerlas. Los donantes y prestamistas están cada vez más comprometidos en ayudar a los países en vías de desarrollo a construir esas estructuras y a desarrollar las capacidades más necesarias. Las EFS deberían ser identificadas como un elemento importante de las estructuras.

¿Qué es auditoría legislativa?

La auditoría es ante todo una función que sirve a la rendición de cuentas. Ella puede ser uno de los métodos más rentables para promover la transparencia y la apertura en cuanto a la forma en que los organismos gubernamentales funcionan y mejoran su desempeño. La necesidad de un informe público sobre la efectividad y eficiencia del Estado es fundamental para una buena administración.

El objetivo de la rendición de cuentas no es para culpar, sino para descubrir por qué algo salió mal, qué se puede hacer para rectificarlo y cómo puede prevenirse su repetición. El impacto de la auditoría sobre el comportamiento empieza mucho antes que la auditoría misma. Muchos administradores comienzan a cambiar sus actuaciones tanto en anticipación de una auditoría como después de su terminación. En este sentido, una función de

auditoría independiente y bien ejecutada es punto central para la democracia; es una voz poderosa que puede señalarle la verdad al poder.

La auditoría puede ayudar a combatir la corrupción y servir como un disuasivo poderoso contra el desperdicio y el abuso de los fondos públicos. Por ejemplo, la auditoría puede ayudar a restringir cualquier tendencia a desviar recursos públicos para obtener ganancias privadas. También puede ayudar a establecer una estructura legal previsible y una conducta gubernamental que conduzca al desarrollo, reducir la arbitrariedad en la aplicación de reglas y leyes, y simplificar los procedimientos administrativos, particularmente donde éstos obstaculizan el funcionamiento fluido de los mercados. La auditoría también puede exponerle al público las decisiones excesivamente restrictivas o carentes de transparencia, que claramente no están orientadas al interés público.

Así, la auditoría sirve como un instrumento esencial para el desarrollo, al promover el buen gobierno mediante el mejoramiento de la administración del sector público. Cualquier EFS que brinde servicios de auditoría de alta calidad tiene claramente el potencial de ayudar a su parlamento y a otros organismos gubernamentales en hacer al Estado responsable por su administración de los recursos públicos.

El papel del auditor, a nuestro modo de ver, es el de promover una

buena administración en este mundo cambiante.

¿Cuáles son algunas de las nuevas dimensiones de la auditoría en el sector público?

Los auditores legislativos están cambiando con el tiempo. Ellos emiten opiniones y, más importante aún, son formadores potenciales de opinión en las áreas de reforma del sector público, productividad e innovación de las sociedades.

Reforma del sector público. Alrededor del mundo, las instituciones financieras internacionales están jugando un papel clave en el fomento de cambios estructurales en el sector público que permitan un mejoramiento del gobierno. Además, la situación presupuestaria en muchos países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, está forzando a los gobiernos a reexaminar el papel del sector público, mejorar su eficiencia y explorar formas de "reinventar" el gobierno, como dicen los funcionarios en los Estados Unidos.

Muchos países ya han introducido medidas para mejorar la administración del sector público. El énfasis actual está en reducir el tamaño del sector público, cambiar la composición y calidad de los gastos, y efectuar mejoras en los sistemas, con una nueva filosofía administrativa que haga énfasis en incentivos, descentralización y

la detección del fraude y la corrupción. Por ejemplo, los Estados Unidos están poniendo énfasis en mejorar la administración financiera en los organismos que realizan los desembolsos. En la India, el desempeño de las empresas públicas se encuentra cada vez bajo un mayor examen. La calidad de los informes contables y financieros ha sido mejorada en Nueva Zelandia. Canadá está considerando la contabilidad de los activos fijos, la auditoría ambiental y una devolución cada vez mayor de autoridad de los organismos centrales a los departamentos de línea.

Tecnología de la información. El Contralor General de los Estados Unidos recientemente ha señalado que los sistemas de información modernos ofrecen al gobierno oportunidades sin precedentes para brindar servicios de alta calidad, adaptados a las necesidades cambiantes del público y entregados en forma efectiva, más rápidos y a un costo menor. Aún más, tales sistemas pueden incrementar la calidad y la accesibilidad a conocimientos e información importantes, tanto para el público como para los administradores gubernamentales. Las EFS podrían jugar un mayor papel en el uso efectivo de tecnología de información. Esta área probablemente crecerá rápidamente en los próximos años.

Mantenimiento de la credibilidad. En muchos países, las EFS disfrutaban de una alta credibilidad a los ojos del público, que ha depositado mucha fe en la reforma. Como depositarias de esa fe, las EFS se encuentran en una

posición ideal para informar periódicamente sobre el progreso alcanzado por sus gobernantes en el área de la reforma. También ocupan una posición favorable para comprobar cómo están ocurriendo los cambios, para desarrollar recomendaciones que hagan más efectiva la reforma y, aún más, para lograr que la administración del cambio sea tan transparente como sea posible.

Un área de interés creciente es la necesidad de *fortalecer la administración de las organizaciones internacionales*. Se supone que los asuntos globales demandan una administración global. La credibilidad de muchas de esas organizaciones es un asunto público y un reto para las EFS. Así, las EFS podrían llegar a ser reconocidas como un instrumento clave para mantener e incrementar la credibilidad del Estado a los ojos del público.

¿Cuál es la necesidad de mejorar la calidad de la auditoría legislativa?

Un punto clave expuesto en este artículo es que la administración eficiente y efectiva de las finanzas públicas es fundamental para un buen gobierno. Para lograr ese objetivo, un país tiene que tener una EFS que esté equipada adecuadamente con las herramientas y recursos necesarios para llevar a cabo su mandato efectivamente. Esto se torna más crítico en tanto el Estado expande sus actividades en los sectores sociales y eco-

nómicos y así opera más allá de los límites de la estructura financiera tradicional.

Reorientación de la auditoría hacia un examen de resultados basado en el desempeño. Muchas EFS continúan otorgando mucho énfasis en el acatamiento de normas y reglamentos detallados. Un número creciente de auditores legislativos cree que este énfasis tiene que cambiar. Mientras las autoridades legislativas sigan siendo importantes en la estructura de control parlamentario, la flexibilidad administrativa requiere simplificación de normas y reglamentos y mayor delegación de autoridad a quienes les fue encomendada la responsabilidad administrativa. En Canadá, por ejemplo, la reforma del sector público (PS 2000) vislumbra una administración de ese sector más orientada a resultados, con un énfasis en la rendición de cuentas por los resultados y un sistema de valores que fomente la prudencia y probidad, no las normas y reglamentos. Los controles esenciales tienen que ser conservados, pero los administradores se encuentran estimulados a innovar, tomar riesgos y estar preparados para responder por sus decisiones. En este contexto, las EFS pueden estimular el desafío a las normas y reglamentos que podrían haberse vuelto contraproducentes.

Mejoramiento de la tecnología de información. El advenimiento de comunicaciones modernas nos da una oportunidad para realizar las actividades en forma diferente. Es evidente que el

papel cambiante de la Tecnología de la Información, TI, dentro del sector público requerirá habilidades y capacidades técnicas mayores. Estas habilidades no sólo serán necesarias para aquellos que desarrollarán, utilizarán y apoyarán las nuevas aplicaciones, sino también para todo el equipo técnico que debe planificar y laborar en el ambiente tecnológico moderno.

Aprovechamiento del potencial de las TI para incrementar la eficiencia económica. La computadora es una herramienta poderosa que le permite a las EFS mejorar su eficiencia en la auditoría de sistemas informáticos, o bien automatizar la auditoría misma. La introducción de tecnología computacional más barata y el desarrollo de programas informáticos compatibles y aptos para la auditoría mejorará el apoyo computacional para el personal de auditoría. Sin embargo, el uso de computadoras en las EFS requiere una planificación y análisis de sus necesidades de auditoría, así como una consideración de costos y beneficios. Además, todos los aspectos de seguridad deben ser considerados, incluyendo las posibilidades de fallo del sistema y de delito informático.

¿Cuáles son los beneficios clave del fortalecimiento de las EFS?

Las EFS fortalecidas ofrecen beneficios significativos tanto para los

países en vías de desarrollo como para la comunidad donante.

Mejora de la calidad de la información para la toma de decisiones. Por ejemplo, la calidad de la información financiera es un factor clave en el aumento de la transparencia y rendición de cuentas y, en consecuencia, para ayudar al fortalecimiento del gobierno. Los beneficios de unas EFS fuertes incluyen una información financiera mejorada que favorezca una mejor asignación de recursos, administración y control en varios niveles de gobierno. Un resultado clave es el flujo mejorado de información fiscal para la administración macroeconómica.

Una buena rendición de cuentas y auditoría son cada vez más reconocidas como factores importantes, para juzgar la capacidad de un país, y absorber programas y proyectos de asistencia internacional en materia de desarrollo, esto es, para llevarlos a cabo exitosamente.

Muchas EFS han sido instrumento para exhortar a sus gobernantes a que mejoren la rendición de cuentas así como los procesos e informes presupuestarios que envían a sus parlamentos. Las EFS están siendo vistas cada vez más como catalizadores para mejorar políticas contables, procedimientos, cuentas públicas y controles internos de los ingresos y gastos públicos.

Mejora en la utilización de los fondos de asistencia para el desarrollo. Este aspecto guarda un interés directo para la comunidad donante. El desa-

rollo es una empresa de alto riesgo. Los organismos donantes necesitan la seguridad de que sus fondos destinados a programas y proyectos de desarrollo económico y social sean utilizados por los beneficiarios para los fines previstos y que les rendirán cuenta de ello por completo. Los contribuyentes, tanto de los países donantes como de los destinatarios, también están exigiendo la seguridad de que se rindan cuentas de los fondos destinados para el desarrollo.

Una auditoría efectiva mejora la administración de proyectos mediante la comunicación de las lecciones aprendidas, en el momento oportuno. Así, las EFS pueden convertirse en un origen valioso de información independiente para los donantes, sobre la calidad de la administración y el control financiero en los países beneficiarios. La red mundial de auditores puede facilitar que se comparta el conocimiento sobre cuáles enfoques administrativos funcionan y las razones que lo explican. Al respecto, los auditores pueden ayudar a los donantes a evaluar la capacidad de las instituciones destinatarias para ejecutar sus programas antes de que les entreguen la totalidad de los fondos, por lo que se previene el financiamiento de proyectos y programas que tienen poca probabilidad de ser exitosos debido a una administración financiera deficiente. Al mismo tiempo, los auditores ayudan a que las instituciones beneficiarias fortalezcan su capacidad de emprender proyectos de desarrollo, subrayando en forma oportuna las áreas a mejorar.

En resumen, las EFS se encuentran en una posición ideal para promover los intereses de la comunidad de desarrollo internacional. Ellas pueden ayudar tanto a los prestatarios como a los donantes a cumplir con la rendición de cuentas ante sus propios contribuyentes, por el uso apropiado de los fondos.

Conclusiones

- La administración eficiente y efectiva de las finanzas públicas es fundamental para un buen gobierno.
- Las EFS juegan un papel importante en promover la rendición de cuentas y la transparencia y, por tanto, el buen gobierno.
- El énfasis de las EFS en la labor de auditoría es apropiado para evolucionar desde un enfoque de obediencia hacia una orientación a resultados.
- Las EFS son particularmente aptas para proporcionar revisiones independientes de la calidad de la administración del sector público y de la medida en que la burocracia opera dentro del marco de autoridad establecido.
- El papel de las EFS como catalizadoras en la promoción de un

uso apropiado de la tecnología de información está comenzando a emerger. El desarrollo en esta área requerirá una inversión significativa de recursos humanos y financieros.

- Cuando están debidamente equipadas con los recursos apropiados, las EFS se encuentran en capacidad de servir a la comunidad donante, examinando y haciendo transparente la ejecución de los proyectos y programas financiados. El objetivo general es mejorar la sostenibilidad de proyectos y programas de desarrollo.
- Es interés de la comunidad donante financiar el fortalecimiento de las EFS. Hay en ello tres beneficios fundamentales: mejor administración del sector público, mejor utilización de los fondos de asistencia en materia de desarrollo y mejor rendición de cuentas de los organismos de desarrollo internacional a los Estados que los financian. Sin embargo, las EFS y sus gobernantes deben comprometerse a mejorar, lo cual debe ser respaldado por sus respectivos parlamentos.
- El gobierno se ha vuelto una piedra angular de la política de desarrollo; es oportuno dar mayor prioridad al financiamiento de proyectos dirigidos al fortalecimiento de las EFS de los países en vías de desarrollo

Δ