

Cooperación INTOSAI-Donantes

Reseña de la coordinación del apoyo a las Entidades Fiscalizadoras Superiores



Informe final

Septiembre de 2017

Reconocimientos

Esta reseña fue elaborada por Jeremy Cant para la Cooperación INTOSAI-Donantes. Jeremy es un avezado experto en materia de gestión de las finanzas públicas (GFP), además de poseer una amplia experiencia trabajando de forma directa con EFS. Durante 24 años, Jeremy se ha desempeñado en la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido, y en los últimos años, ha colaborado en proyectos dirigidos al desarrollo de las capacidades de una multiplicidad de EFS. La Secretaría de la Cooperación INTOSAI-Donantes ha tenido a su cargo la dirección de este proyecto, mientras que personal de la Secretaría se ha ocupado de la vinculación con las EFS y la realización de visitas de campo.

La Cooperación también valora el apoyo recibido de donantes, EFS, Secretarías Regionales de la INTOSAI y prestadores de apoyo de carácter privado, que se han puesto a disposición para realizar entrevistas y responder nuestras encuestas. Deseamos expresar nuestro especial agradecimiento a la Auditoría General de Uganda y la Oficina de Auditoría del Estado de Georgia por el apoyo brindado para la elaboración de estos dos estudios de casos.

Contenidos

Antecedentes	4
Coordinación del apoyo	4
Propósito de la reseña	4
Objetivos	5
Metodología	5
Estructura del informe	5
Principios en materia de buenas prácticas	5
Estudios de casos nacionales	16
Desafíos para la coordinación del apoyo	18
Nota informativa 1: Buenas prácticas de los organismos donantes	22
Nota informativa 2: Buenas prácticas de las Entidades Fiscalizadoras Superiores	24
Anexo 1: Metodología de la reseña	25

ANTECEDENTES

1. El mejoramiento de la coordinación del apoyo brindado a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), con miras a acrecentar la eficacia de dicho apoyo en general, fue una de las principales razones de la conformación de la Cooperación INTOSAI-Donantes (la 'Cooperación'). En el Memorándum de Entendimiento suscrito en 2009 por la INTOSAI y las comunidades de donantes, estos últimos se comprometieron a brindar su apoyo de un modo coordinado para evitar duplicaciones.
2. La OCDE, en su informe titulado *Buenas prácticas para el apoyo a las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (publicado en 2011), hacía hincapié en el argumento sustentado en la relación costo/calidad de las prestaciones en lo concerniente a la coordinación del apoyo:

Es decir, se precisa una gran cantidad de trabajo para desarrollar las capacidades de las EFS y, en términos más generales, fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en los países en vías de desarrollo. Por consiguiente, al mancomunar ideas y propender a la coordinación de esfuerzos, se acrecienta las probabilidades de que los recursos financieros se utilicen con inteligencia.

3. Aunque son varios los documentos en los que se ha tratado la coordinación de esfuerzos (por ejemplo, en la Revisión global de las EFS de 2014 y la Evaluación de la Cooperación INTOSAI-Donantes de 2015), no se ha elaborado documento alguno centrado específicamente en dicha coordinación. En el Informe de la Revisión global 2014 se expresaba la necesidad de ahondar en la investigación:

Las EFS receptoras de apoyo consideran a la coordinación de los donantes como uno de los factores de éxito fundamentales para el desarrollo efectivo de sus capacidades. Por lo tanto, posiblemente valga la pena seguir investigando acerca del modo en que la coordinación de los donantes favorece o atenúa la eficacia del desarrollo de las capacidades a nivel nacional, e intentar comprender por qué esta función parece no haberse instrumentado en muchos países receptores de apoyo de múltiples donantes.

COORDINACIÓN DEL APOYO

4. En términos generales, se considera que la coordinación del apoyo constituye un método concebido para evitar superposiciones y duplicaciones, garantizar que los organismos beneficiarios no reciban asesoramiento contradictorio o confuso, y maximizar las sinergias entre las diversas formas de apoyo, acrecentando su eficiencia. Dicha coordinación también puede propiciar una reducción de los costos de transacción asociados a la prestación y recepción del apoyo. Asimismo, la coordinación puede verse afectada por los tiempos de los ciclos de financiamiento de los donantes individuales, que a su vez puede depender de estrategias nacionales ajustadas a plazos predeterminados o convenios de financiamiento externo.
5. Desde una perspectiva más amplia, la coordinación del apoyo también puede entenderse como una actividad que incluye los siguientes factores:
 - el diálogo con las partes interesadas acerca de políticas relacionadas con la reforma de las EFS – especialmente, en lo relativo a la independencia y el marco legal de estas entidades–, y el modo en que dicha reforma se inserta en el contexto más amplio de la gestión de las finanzas públicas y la reforma de la gobernanza;
 - las gestiones orientadas a promover y fortalecer las EFS, lo que incluye la utilización proactiva de los informes de auditoría que ellas elaboran;
 - la identificación de prioridades en materia de reformas (mediante la detección de necesidades, el análisis de deficiencias, etc.);
 - la selección y planificación de iniciativas vinculadas con el desarrollo de capacidades;
 - la implementación y evaluación de iniciativas vinculadas con el desarrollo de capacidades, y la elaboración de los informes correspondientes.

6. Esta reseña abarca todas las formas de apoyo: asistencia financiera y técnica brindada por organismos donantes, apoyo originado en otras EFS a nivel nacional, y la participación de las EFS en iniciativas regionales y globales.

PROPÓSITO DE LA RESEÑA

7. El propósito de esta reseña es influir positivamente en el comportamiento de las EFS y los donantes para mejorar la coordinación del apoyo brindado a estas entidades, contribuir a que dicho apoyo se articule mejor con las reformas impulsadas por el propio país y, en última instancia, coadyuvar al mejoramiento del desempeño de las EFS de países en vías de desarrollo.

OBJETIVOS

8. Esta reseña persigue los siguientes objetivos:

- recabar evidencia (sobre la base de una muestra de países, donantes, y prestadores de *apoyo entre pares* de la INTOSAI) sobre aquellos mecanismos de coordinación que resultan eficaces para la prestación de apoyo a las EFS a nivel nacional;
- identificar buenas prácticas y factores restrictivos vinculados con la coordinación del apoyo a las EFS, lo que incluye la motivación de las conductas subyacentes;
- difundir de forma coordinada las buenas prácticas entre destinatarios clave para fomentar un cambio conductual positivo;
- recomendar medidas que el Comité Rector de la Cooperación INTOSAI-Donantes podría tomar (colectivamente y a través de sus miembros individuales) para mejorar los mecanismos de coordinación a nivel nacional, de modo tal de contribuir al debate que tendrá lugar durante la Decimoprimer Reunión del Comité Rector.

METODOLOGÍA

9. En esta reseña se priorizó la profundidad por sobre la amplitud, de modo tal de lograr riqueza de datos. La evidencia recopilada es el resultado de la combinación del análisis de la documentación existente, entrevistas estructuradas con diez EFS, y cuestionarios dirigidos a un conjunto seleccionado de EFS de países en vías de desarrollo, donantes y prestadores de apoyo (EFS y compañías del sector privado). Este enfoque, basado en el análisis documental, fue suplementado mediante visitas de campo a dos EFS. Los ejemplos presentados en el informe corresponden tanto a EFS que han recibido apoyo a través de actividades organizadas por la Cooperación, entre ellas, la Convocatoria global para la presentación de propuestas¹, como a EFS que han recibido apoyo por fuera de la Cooperación. El informe también recurre al análisis de respuestas brindadas por EFS a la Encuesta global 2017. Las diferentes líneas metodológicas y actividades específicas llevadas adelante, se exponen en el Anexo 1.

ESTRUCTURA DEL INFORME

10. A partir de la evidencia recopilada durante la elaboración de la reseña, en el informe se señala un conjunto de 'principios sobre buenas prácticas' en materia de coordinación del apoyo. Ellos se sustentan mediante ejemplos y dos estudios de casos. En el informe también se mencionan los 'desafíos' afrontados y se formulan recomendaciones para superarlos. Los principios en materia de buenas prácticas y las medidas recomendadas para superar los desafíos expuestos en el informe tienen por finalidad facilitar el cambio de comportamiento positivo e influir en éste. Finalmente, se presentan dos notas informativas

¹ El propósito de la Convocatoria global para la presentación de propuestas (CGPP) es correlacionar propuestas para el desarrollo de las capacidades de las EFS con el financiamiento ofrecido por donantes o la INTOSAI. Esta iniciativa posibilita a las EFS de países en vías de desarrollo dar impulso al mejoramiento de sus capacidades y desempeño, garantizando que sean ellas las que dirijan las propuestas, y que éstas concuerden con sus planes estratégicos.

separadas destinadas a organismos donantes y EFS beneficiarias en las que se recalcan buenas prácticas en materia de coordinación del apoyo.

PRINCIPIOS EN MATERIA DE BUENAS PRÁCTICAS

11. A partir de la evidencia recopilada y examinada, y del análisis de las respuestas a la encuesta, identificamos 13 principios en materia de buenas prácticas relacionadas con la coordinación del apoyo a las EFS. Posiblemente resulte necesario adaptar algunos de dichos principios para reflejar el contexto nacional.

La EFS debería incluirse en el diálogo sobre políticas entre gobiernos y donantes

12. En la mayoría de los países receptores de asistencia para el desarrollo, existen mecanismos para que los gobiernos beneficiarios y los donantes se vinculen y analicen cuestiones relacionadas con sus políticas, por ejemplo, el compromiso del país con la aplicación de reformas y las posibles modalidades de financiamiento. Se trata de un foro de alto nivel, y habitualmente participan en él funcionarios superiores de jerarquía ministerial. Por debajo de este nivel habitualmente operan otros grupos de trabajo o comités de coordinación, y uno de ellos por lo general se ocupa de la gestión de las finanzas públicas (GFP) y la rendición de cuentas, lo cual comprende la auditoría externa y la supervisión legislativa.

13. Para garantizar la adopción de un enfoque adecuado en lo atinente a la auditoría externa y la rendición de cuentas, la EFS debería ocupar un lugar en este foro de coordinación general de la GFP. Ello no necesariamente pone en riesgo la independencia de la entidad. Por el contrario, puede ofrecer la oportunidad de confirmar y promover el valor y los beneficios de una EFS independiente y capaz. Varias de las EFS encuestadas cuentan con mecanismos a nivel nacional para garantizar su participación en dichos foros. En Perú, por ejemplo, los mecanismos para la coordinación del diálogo sobre políticas (expuestos más adelante) incluyen a las EFS y están concebidos para evitar la duplicación de esfuerzos.

El Grupo de Descentralización y Modernización del Estado, creado en septiembre de 2002, ofrece un foro de intercambio y coordinación en el que se analizan los procesos de descentralización, modernización e inclusión del país. Este grupo oficia de interlocutor entre el gobierno y los organismos de cooperación internacionales.

El Comité de Coordinación para el Seguimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas, creado en septiembre de 2009, ofrece un foro para un diálogo regular entre el Ministerio de Economía y Finanzas y las instituciones participantes en la gestión de las finanzas públicas, como la Contraloría General. El objetivo de dicho comité es realizar un seguimiento de la implementación de iniciativas para la mejora de la GFP, además de armonizar y coordinar la cooperación internacional en este campo. Asimismo, el foro propende a evitar la duplicación de esfuerzos y garantizar que todas las iniciativas de reforma priorizadas por el Ministerio reciban asistencia financiera.

El Comité de Gestión de las Finanzas Públicas, presidido por el Viceministro de Economía y Finanzas, incluye organismos para la cooperación internacional de carácter bilateral y multilateral que participan activamente en la reforma de la GFP, tanto a nivel nacional (gobierno central) como subnacional (gobiernos regionales y municipales).

14. En Kenia, existe una estructura jerárquica de foros de diálogo, y la Auditoría General forma parte de los mecanismos correspondientes:

- El Grupo Rector de la GFP, conducido por el Secretario de Finanzas del Gabinete, que se reúne una o dos veces al año.
- La Secretaría para la GFP del Ministerio de Finanzas y un representante de los donantes copresiden el Grupo de Trabajo sobre el Sector de la GFP.
- El Grupo de Donantes para la GFP, conducido por Dinamarca y el FMI, se reúne con una periodicidad trimestral.

15. De las respuestas a la Encuesta global 2017 surge que un 55% de los países con ingresos bajos y medianos bajos dispone de un grupo de coordinación de donantes constituido, no obstante, más de un 25% de estos países no dispone de un grupo con una función similar. La siguiente tabla contiene las respuestas (de 60 países).

Grupo de coordinación de donantes ya constituido	55%
Ningún grupo de coordinación de donantes	27%
No pertinente (ningún donante o solamente un donante)	18%

Del análisis de los datos extraídos de la encuesta, surge que la proporción de EFS de países en vías de desarrollo que disponen de un grupo de coordinación de donantes se ha incrementado de un 35% en 2014 a un 47% en 2017.

16. Es posible que los donantes deban intensificar la propugnación de la representación de las EFS en los mecanismos de coordinación de las políticas gubernamentales. Varios de los organismos donantes consultados durante la confección de la reseña, opinaban que la coordinación del apoyo mejoraría si la EFS pudiese participar plenamente en el diálogo sobre políticas vinculadas con la GFP.

‘La coordinación del apoyo podría mejorarse mediante la conformación de un Comité de Coordinación de la GFP, con el mandato necesario para el logro de una mejora estratégica de este sector en todos los subsistemas, incluida la EFS’.

‘La EFS debería participar activamente en cualquier reforma vinculada con la GFP implementada por el gobierno, en tanto ello ayudará a promover el cambio’.

‘La coordinación del apoyo podría mejorarse mediante la implementación de reuniones de carácter obligatorio con la comunidad de donantes, organizaciones de la sociedad civil, y otras partes interesadas clave (como los organismos de la INTOSAI), con el objetivo de propugnar y garantizar una verdadera independencia (legal, financiera y operativa) e intercambiar información para garantizar la eficiencia en la prestación de apoyo y la adhesión a las prácticas óptimas y los requisitos establecidos por la INTOSAI (las ISSAI)’.

Debería existir un foro de coordinación/debate separado (diálogo sobre políticas) centrado en la auditoría (o la rendición de cuentas)

17. El sector de la GFP es muy amplio, tal como surge del conjunto de indicadores de desempeño contenido en el marco de evaluación del Programa de gasto público y rendición de cuentas (PEFA): solamente dos de los 28 indicadores se refieren principalmente a la auditoría externa y la supervisión legislativa. Al ser el Ministerio de Finanzas el que normalmente lidera las discusiones, existe el riesgo de que no se asigne la prioridad suficiente a la auditoría externa y la rendición de cuentas. Esta afirmación se fundamenta en los estudios de casos expuestos en 2015 en el marco de la ‘Evaluación de la Cooperación INTOSAI-Donantes’.

18. También surge de evidencia adicional obtenida al elaborar esta reseña, que en aquellos casos en los que la reforma de la EFS forma parte de una modificación más amplia de la GFP, la entidad fiscalizadora

ha desempeñado el rol de ‘socia minoritaria’, o se han favorecido las actividades del Ministerio de Finanzas.

19. Por lo tanto, es importante que los donantes trabajen con la EFS para conformar un ‘grupo de trabajo sobre auditoría o (rendición de cuentas)’ separado. Varias EFS encuestadas señalaron que esta es una de las formas en que se puede mejorar la coordinación del apoyo. Este enfoque ha sido adoptado previamente por Ghana².

En este país, tras el apoyo recibido del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda, auspiciado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se constituyó un grupo de trabajo de auditoría que responde al Grupo de Trabajo sobre el Sector de la GFP. La función de este grupo coordinador es propiciar el logro de los objetivos acordados en el área de auditoría. El grupo del subsector de auditoría ofrece un foro para el diálogo en el que concurren el Servicio de Auditoría de Ghana y representantes de socios para el desarrollo vinculados con el sector de la auditoría. El Servicio de Auditoría de Ghana preside las iniciativas específicas que podrían conducir a un mayor intercambio de información sobre evaluaciones y metodologías en el contexto de un grupo de trabajo, y USAid fue seleccionada como la primera entidad en compartir la presidencia. El objetivo del grupo es identificar posibilidades de acrecentar la utilización responsable del Servicio de Auditoría de Ghana y el logro de una mayor confianza en esta dependencia de parte de los socios para el desarrollo, y propiciar la adopción de un enfoque más armonizado de las auditorías de los programas orientados al desarrollo financiados en dicho país³.

20. Quizá sea conveniente que este tipo de mecanismo tenga un carácter informal y sea la EFS la que lo conduzca, como en el caso de la República Dominicana⁴.

La Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD) desempeña un papel preponderante en lo relativo a la coordinación de políticas y reformas en el área de la GFP vinculada con su labor. En 2014, dicha entidad organizó un encuentro interinstitucional cuyos temas fueron el control y la rendición de cuentas (Mesa de Control). Asistieron al encuentro representantes de la Contraloría y varias direcciones del Ministerio de Finanzas, como las de Tesorería y Contabilidad, así como también de donantes prestadores de apoyo a la realización de reformas en las áreas de la GFP y la gobernanza. En este sentido, la Mesa de Control constituye un mecanismo de coordinación esencial, cuyo propósito no se limita a fomentar un intercambio regular de información entre instituciones gubernamentales, sino además promover una mejora de la coordinación entre los donantes. Estos últimos apoyan activamente la iniciativa, principalmente mediante el financiamiento del coordinador designado. La información surgida del encuentro fue presentada ante el Congreso.

21. Varios de los organismos donantes consultados durante la realización de esta reseña expresaron su apoyo a la organización de este tipo de foro especialmente centrado en las EFS:

‘Posiblemente exista la necesidad de contar con un apoyo específico y un foro que opere regularmente, que podría ayudar a los donantes a abordar los hallazgos de las auditorías y las cuestiones relacionadas en materia de transparencia’.

‘Es necesario que se constituya un grupo temático de donantes/EFs, liderado por el Auditor General, para coordinar la asistencia al desarrollo, el intercambio de conocimientos y la promoción de reformas innovadoras relacionadas con la EFS, además de garantizar el diálogo constante acerca de cuestiones más amplias relacionadas con la cooperación con el órgano legislativo y demás instituciones avocadas a la rendición de cuentas’.

² Buenas prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores, OCDE, 2011.

³ Una de las personas encuestadas respondió que el grupo se había discontinuado y que era necesario volver a organizar reuniones que contribuyan a la cooperación.

⁴ Evaluación realizada por la Cooperación INTOSAI-Donantes: Estudio de caso sobre la República Dominicana, 2015.

Es necesario que los donantes comprendan adecuadamente el contexto nacional

22. Los donantes deben dedicar tiempo a comprender cuestiones culturales, la economía política, y las prácticas y costumbres propias de país beneficiario. Cada EFS funciona en un contexto sociopolítico singular. Al brindar apoyo a una EFS, es fundamental que los donantes comprendan el contexto y trabajen con otros donantes y con la propia entidad fiscalizadora para ayudarla a ejercer su rol de contralor de manera eficaz. Se trata de un proceso que consiste en escuchar, observar y registrar, y también supone desafíos cuando la propia EFS no es consciente de las divergencias entre su situación actual y aquella que pretende alcanzar (cuando carece de acceso a una visión más amplia de lo que es posible). Asimismo, es necesario que los donantes dediquen tiempo a comprender tanto a las EFS como a las instituciones relacionadas con ella, por ejemplo, las comisiones de supervisión de la legislatura, los ministerios de finanzas, y las organizaciones de la sociedad civil. Al hacerlo, es necesario considerar las siguientes cuestiones⁵:

- ¿Cuán independiente es la EFS?
- ¿Cuál es el margen de maniobra político para la implementación de reformas?
- ¿Cuáles son los motores del cambio que permitirán a la EFS mejorar su eficacia?
- ¿Dónde está el apoyo para la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas?
- ¿Qué fuerzas se yerguen frente a tales mejoras?
- ¿En qué medida es probable que la EFS se constituya en un motor del cambio?

Los donantes y las EFS deberían reunirse regularmente con las partes interesadas clave

23. El hecho de interactuar regularmente con las partes interesadas clave, permite a los donantes y la EFS comprender la forma en que se percibe a la entidad, y explorar maneras de trabajar mancomunadamente para incrementar el grado de independencia y profesionalización de la entidad. Los donantes también pueden desempeñar un rol en la facilitación de reuniones entre la EFS y partes interesadas clave, como también se señala en algunos de los siguientes ejemplos. Las reuniones pueden tener lugar con:

- **el gobierno**, para alentarlos a poner en práctica las recomendaciones formuladas por la EFS y ofrecer asistencia, de ser necesario;
- **la legislatura**, para asegurarse de que comprenda qué hacer con los informes elaborados por la EFS y explorar modos de fortalecer las comisiones de supervisión;
- **las organizaciones de la sociedad civil**, para asegurarse de que entiendan el rol de las EFS y el modo de utilizar sus auditorías, y puedan propugnar la existencia de EFS fuertes y eficaces;
- **las empresas**, de modo tal que puedan comprender la importancia del rol que las EFS desempeñan en el desarrollo económico;
- **la profesión contable**, para alentar las iniciativas orientadas a la profesionalización de la base de competencias de las EFS;
- **los organismos anticorrupción**, para fomentar una cooperación estrecha entre las principales organizaciones involucradas en el mejoramiento de la gestión de las finanzas públicas, y disminuir las oportunidades de comisión de fraude y corrupción.

24. Varios encuestados brindaron ejemplos del modo en que la consulta con las partes interesadas ha ayudado a la coordinación:

En Ghana, el programa de la GiZ denominado 'Buena gobernanza financiera' ha facilitado la realización de encuentros entre las EFS y la legislatura para examinar los informes del Auditor General. Como

⁵ Buenas prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores, OCDE, 2011.

parte de su plan de trabajo 2017, el Servicio de Auditoría de Ghana se reunirá con partes interesadas de todo el país.

En Moldavia, se organizó el evento denominado 'Conferencia internacional sobre el desarrollo estratégico de los tribunales de cuentas: desafíos y perspectivas', al que asistieron representantes de las EFS de otros países, la legislatura, el gobierno y la sociedad civil. Durante dicho evento se difundió información acerca de las reformas que la EFS se proponía instrumentar, y se receptaron opiniones de los participantes.

En Uganda, la Auditoría General ha recibido apoyo para el desarrollo de una estrategia de gestión de las partes interesadas. Para implementar esta estrategia, apoyada por donantes, se proyecta la participación de ocho sectores clave, entre ellos, la legislatura, funcionarios contables de las entidades auditadas, los medios y organizaciones de la sociedad civil.

Los donantes deberían respaldar a la EFS en el diálogo sobre políticas con el gobierno

25. Los donantes que apoyan a las EFS cumplen el importante papel de resaltar el aporte que éstas realizan a la mejora de las normas sobre contabilidad y gestión financiera y la propugnación de la plena independencia de las entidades de fiscalización. Los titulares de oficinas nacionales y jefes de misión ocupan un lugar destacado en lo concerniente a la promoción de mejoras en la labor de las EFS a través de sus contactos formales e informales con funcionarios jerárquicos y la legislatura. Juntos, ellos pueden:

- exponer ante altos funcionarios gubernamentales e integrantes de la legislatura la importancia de las EFS y, cuando corresponda, instarlos a cumplir con la resolución de la ONU acerca de la independencia de estas entidades;
- destacar ante altos directivos empresariales el aporte que una EFS fuerte puede realizar respecto al mejoramiento de la confianza empresarial en el gobierno, y alentarlos a propugnar la realización de mejoras;
- ofrecerse a convocar y brindar apoyo a la conformación de paneles de alto nivel integrados por funcionarios gubernamentales, legisladores, personal jerárquico de las EFS, organizaciones de la sociedad civil y los medios, con el fin de promover y analizar cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas, la transparencia y la apertura, y ayudar a formular planes de acción;
- demostrar apoyo a la EFS mediante la realización de reuniones con el titular de la entidad y su personal superior, con el fin de analizar los resultados de sus auditorías anuales y los modos en que la comunidad de donantes puede respaldar sus esfuerzos;
- reunirse con la comisión de supervisión financiera (o la comisión de cuentas públicas) de la legislatura, su presidente, y demás integrantes de este cuerpo, para reforzar los mensajes relativos a la importancia de una EFS fuerte e independiente y analizar lo que la comunidad de donantes puede hacer para respaldar la labor de la CCP;
- manifestar su inquietud ante la presencia de infracciones importantes a la independencia, como cuando se remueve al titular de una EFS sin la adhesión al debido proceso;
- utilizar las redes sociales para difundir informes negativos vinculados con carencia de apertura, la corrupción y la falta de oportunidad en la presentación de auditorías.

Este tipo de diálogo ha beneficiado a las EFS individuales en lo atinente al establecimiento y la conservación de su independencia: el apoyo de larga data brindado a la Oficina Estatal de Auditoría (SAO) de Georgia, permitió a funcionarios superiores de la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia persuadir al Parlamento de aquel país para que modificase un proyecto de ley que hubiese puesto en

riesgo la independencia de la SAO. Y dado que el mandato del auditor general expiraría en julio de 2017, funcionarios superiores de las EFS de Suecia y Alemania expresaron su disposición a brindar apoyo y asesoramiento al nuevo Auditor General.

Los donantes deberían elaborar una estrategia conjunta de apoyo a las EFS

26. Lo ideal es que una EFS esté en condiciones de ocuparse de realizar su propia revisión interna, elaborar su propio plan estratégico, y presentar a los donantes un análisis convincente, vinculado con una estimación de costos, sobre sus necesidades de apoyo externo. La realidad a menudo difiere de esta descripción. Muchas EFS han ‘heredado’, y mantenido, en términos generales, sistemas centrados en la verificación del cumplimiento y/o la tarea de inspección, que difieren de forma substancial de los sistemas modernos basados en riesgos, actualmente adoptados por las EFS líderes. Además, a menudo, dichas EFS se desempeñan en entornos en los que el rol de los órganos de auditoría externa se contrapone a un contexto nacional o económico/político en el que la crítica se considera un gesto de deslealtad política o ética, o en el que se interpreta que la exposición del despilfarro financiero o la corrupción constituye un acto de desafío a sujetos poderosos o elites.

27. En tales situaciones, es necesario que los donantes recaben y convaliden la información relativa a la EFS, ampliando el análisis de su entorno operativo; y utilicen dicha información para formular su propia estrategia concerniente a aquello que pueden hacer para aportar su ayuda –tomando en consideración lo solicitado por la EFS, pero sin temor a cuestionarlo. Los donantes deberían formular las siguientes preguntas fundamentales:

- ¿Cuál es la capacidad actual de la EFS? ¿Necesita asistencia?
- ¿Es necesario que la asistencia se enfoque en la EFS o en otras organizaciones clave (o en ambas categorías de forma paralela)?
- ¿Cómo se gestiona y controla a la EFS?
- ¿La EFS, tiene una cobertura razonable de los organismos que audita?
- ¿La EFS, ha ensamblado sociedades eficaces con partes interesadas externas clave?
- ¿Si se decidiese prestar asistencia, existen perspectivas razonables de éxito?
- ¿Qué socio para el desarrollo está mejor posicionado para brindar asistencia?
- ¿Es posible que socios para el desarrollo trabajen mancomunadamente para asegurarse de brindar un apoyo armonizado y coordinado?
- ¿Se encuentra el terreno ya abarrotado, de modo tal que la participación de los donantes solamente agregaría costos de transacción para la EFS, sofrenando su desarrollo?

28. Para facilitar una comprensión integral de todo el apoyo recibido por una EFS, ésta debería realizar un ejercicio de esquematización sinóptica o ‘mapeo’. Mediante este ejercicio se volcarían en una matriz cada uno de los aspectos del apoyo brindado (indicando el donante y las actividades específicas) y a cuál de los objetivos de desarrollo de la EFS contribuye tal apoyo. Ambas EFS visitadas como parte de la elaboración de esta reseña disponían de un mapeo completo y actualizado del apoyo recibido. Por ejemplo, en la matriz de la Auditoría General de Uganda se exponen las actividades respaldadas por ocho socios donantes diferentes y proyectos vinculados con cinco objetivos estratégicos correspondientes a los períodos 2011/12 y 2015/16 del Plan institucional de la EFS. En la siguiente tabla se presenta el conjunto de socios para el desarrollo y las actividades para el apoyo a determinados objetivos 11específicos.

Mejorar la calidad y el impacto de la labor de auditoría para promover una mayor rendición de cuentas, probidad y transparencia en la gestión de los fondos públicos.	
Irish Aid	Mejoramiento de la calidad de las investigaciones forenses y la auditoría de las tecnologías de la información.

GiZ	Formulación de directrices para la realización de auditorías de género, auditorías de obras públicas (camino y puentes), y presentaciones de peritos.
Oficina Nacional de Auditoría de Suecia	Fortalecimiento de la función centrada en la relación costo/calidad de las prestaciones de la Oficina del Auditor General (OAG) en lo relativo a la estrategia y metodología y la elaboración de informes de elevada calidad –a través de la orientación brindada a la dirección (sobre estrategia, manuales y procedimientos internos) y la capacitación u orientación provista a equipos de auditoría; sumado ello al intercambio de experiencias, la realización de mediciones comparativas y la suscripción de contratos. También se brindó apoyo al Departamento de Aseguramiento de la Calidad para la revisión de la política en este ámbito, el manual de auditoría normativa, y la elaboración de un manual de control de calidad.
Oficina del Auditor General de Noruega	Fortalecimiento de la auditoría de los Acuerdos de distribución de la producción, en particular, auditoría de los costos recuperables; y auditorías de la relación costo/calidad de las prestaciones y medioambientales en el sector petrolero.
Proyecto 'SUGAR' ⁶ (financiado por el DFID y la Unión Europea).	Apoyo a la OAG en el área de auditoría forense, en lo relativo a la elaboración de informes, y la redacción de directrices y capacitación del personal para la utilización de tales directrices. Se proyecta la certificación y capacitación del personal en el uso de una herramienta de auditoría forense.

29. El mapeo del apoyo recibido permite a todas las partes involucradas identificar aspectos en los que se manifieste un riesgo de superposición o duplicación de esfuerzos. Durante la elaboración de la reseña, se comunicó que Irish Aid ya no brinda apoyo en el área forense y que el proyecto SUGAR ha expresado interés en complementar sus esfuerzos.

30. La información asociada al mapeo del proyecto, conservada por la Oficina Estatal de Auditoría de Georgia, se presenta al Ministerio de Finanzas, que a su vez cuenta con una matriz del apoyo dirigido a la GFP en su conjunto, abarcando diferentes aspectos del ciclo de la GFP. Esto incluye los pronósticos en materia fiscal elaborados por el Ministerio de Finanzas, el Servicio de Recaudación de Impuestos, Auditoría Interna, el organismo responsable por las compras y contrataciones públicas, y la Comisión de Presupuesto y Finanzas del Parlamento.

La dirección de la EFS debe comprometerse con las reformas y encarar sus planes con un criterio de apertura

31. Las iniciativas de reforma deben contar con el apoyo pleno de la dirección de la EFS, cuyos integrantes deberían encabezar la gestión y coordinación del apoyo. Ambas partes deberían asumir un compromiso: una relación sólida posibilita una sociedad sostenible.

32. En ocasiones, las EFS desean recibir información de diferentes países, de modo tal de conocer los diversos enfoques utilizados por ellos y observar cuáles de esos enfoques se adecuan mejor a su propia situación. Aunque esto es muy razonable al momento de concebir el apoyo, debería hacerse abiertamente y como un objetivo específico, en lugar de articularse proyectos de desarrollo paralelos sostenidos por donantes diferentes. Donde existen varios proyectos de apoyo paralelos, es necesario que la EFS sea franca acerca de quién está haciendo qué y los objetivos de cada proyecto.

⁶ 'Fortalecimiento del régimen de lucha contra la corrupción y rendición de cuentas de Uganda'.

Al mencionar aquellos aspectos de la coordinación que han funcionado correctamente, el representante de Trinidad y Tobago ante el Banco Interamericano de Desarrollo hizo referencia a:

- un genuino deseo de la dirección de la EFS de mejorar y cumplir con las ISSAI;
- un intercambio de información franco entre la EFS y el donante;
- un fuerte sentido de confianza y una visión compartida entre los directivos del donante y la EFS.

Los donantes, el Ministerio de Finanzas, y la Oficina de Auditoría de Tanzania consideraron que la coordinación del apoyo funcionó adecuadamente debido a:

- la presencia de una dirección reformista al frente de la EFS;
- el rol esencial desempeñado por un socio para el desarrollo que había participado durante un período prolongado;
- la realización de reuniones regulares, formales e informales (por lo menos una vez al mes);
- la importancia asignada por los donantes al logro de una convergencia amplia de los objetivos⁷.

La EFS debería contar con un único centro neurálgico

33. La EFS debería contar con un único centro neurálgico (departamento/unidad) para la coordinación y gestión de todo el apoyo. Esta unidad debería ser el 'primer punto de contacto' con los donantes, y la primera en asegurarse de que el apoyo se correlacione con los objetivos en materia de desarrollo estratégico de la EFS.

En 2012, la Auditoría General de Uganda (OAG) conformó una Unidad de Coordinación para gestionar y coordinar el apoyo externo. Esta unidad tiene un panorama general de todos los proyectos de desarrollo apoyados por socios en esta área, con miras al logro de los objetivos de la OAG. La existencia de un centro neurálgico único para los donantes ha dado lugar a una comunicación más eficiente e intensa entre la OAG y sus socios para el desarrollo.

34. Los proyectos (o los distintos componentes de un mismo proyecto) deben ser gestionados por diferentes departamentos de la EFS, según el área a la que se brinde apoyo. Para cada proyecto (o componente de éste) debería designarse un director de proyecto que se vincule regularmente con el contacto central.

El apoyo al desarrollo de capacidades debería dirigirse hacia las necesidades identificadas en el plan de desarrollo estratégico de la EFS

35. Solo es posible coordinar el apoyo si todas las partes comprenden claramente las necesidades en materia de desarrollo de la EFS. La identificación y el diseño de programas de apoyo, sea que se trate del fortalecimiento de la institución o el desarrollo de capacidades técnicas, deberían responder a los objetivos de desarrollo y las actividades relacionadas, y señalarse en un plan de desarrollo estratégico cronológicamente delimitado. Esto dará como resultado una definición coordinada de las áreas que precisan apoyo y las actividades más adecuadas para lograr el mejoramiento deseado.

36. El plan de desarrollo estratégico debería basarse en un 'análisis de necesidades' completo, que sirva para comparar el desempeño actual con las prácticas aceptadas internacionalmente (según lo especificado por la INTOSAI). Por ejemplo, una evaluación mediante el Marco de medición del desempeño de las EFS (MMD-EFS)⁸, facilitada por la GiZ, brindó un panorama general del desempeño de la Auditoría

⁷ Buenas prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores, OCDE, 2011.

⁸ El MMD-EFS recibió la aprobación de la INCOSAI en 2016. Esta herramienta permite realizar una evaluación holística del desempeño de la EFS en términos de sus funciones de auditoría y aquellas desvinculadas de esta tarea, en relación con su sustrato jurídico y el entorno externo, identificando las causas fundamentales de dicho desempeño y las interdependencias de estos aspectos diferentes.

General de Uganda en todas sus dimensiones. Siguiendo esta línea, el representante de la GiZ manifestó que:

‘El resultado de una evaluación de diagnóstico, como la realizada mediante la aplicación del MMD-EFS, puede combinarse con el mapeo de aquellos donantes que brindan actualmente su apoyo, para así identificar futuras áreas para la recepción de apoyo que sean suplementarias (es decir, que no se superpongan), presenten un alto potencial de realización de resultados, y puedan completarse dentro del plazo establecido’.

37. La mayoría de las EFS consultadas al elaborarse esta reseña confirmaron que la necesidad de apoyo se basa en una evaluación de sus necesidades de desarrollo:

El apoyo técnico brindado por la GiZ a la OAG de Uganda durante el período comprendido entre abril de 2014 y marzo de 2017, se basó en las aspiraciones enunciadas en el Plan Institucional 2011-2016. El apoyo marcha para el período comprendido entre abril de 2017 y marzo de 2019 es concordante con las metas establecidas en la Estrategia Institucional de la OAG para el período 2016-2021.

El Auditor General de las Islas Solomon encargó a la Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico (PASAI) la realización de una evaluación de necesidades de la Auditoría General de dicho territorio. Colaboró en la redacción de este informe el donante principal, que utilizó el documento para informar acerca de la siguiente etapa del apoyo a brindar (un mecanismo de hermanamiento con la Oficina de Auditoría de Nueva Gales del Sur).

En Trinidad y Tobago, el Banco Interamericano de Desarrollo financió una evaluación mediante el MMD-EFS del Departamento del Auditor General. Esta evaluación, para la que se contó con la asistencia de la EFS de Jamaica, dio como resultado un nuevo Plan Estratégico (2016-2020). Posteriormente, el Departamento del Auditor General solicitó apoyo bajo la modalidad de asistencia técnica para implementar aspectos clave del nuevo plan. Por consiguiente, hubo una concordancia óptima entre necesidades de la EFS y la intervención que el donante apoyará.

38. Sin embargo, puede suceder que algunas EFS, particularmente aquellas en situaciones de conflicto o fragilidad, precisen de la asistencia de donantes para llevar adelante este primer paso. Así sucedió con el proyecto apoyado por el Tribunal de Cuentas de Portugal en Timor Oriental⁹.

39. Es importante que el apoyo que la EFS necesita, según lo indicado por las evaluaciones institucionales y en los planes de desarrollo estratégicos, se refleje adecuadamente en los términos de referencia del proyecto. La EFS tiene que asumir la ‘pertenencia’ de todo proyecto de apoyo, y éste debería centrarse en las funciones básicas de la entidad. A su vez, los donantes deben resistirse a la tentación de ‘agregar’ componentes que, aunque se relacionen estrechamente con la rendición de cuentas, no forman parte de la responsabilidad principal de la EFS.

40. La calidad del apoyo brindado por diferentes donantes podría mejorar si el diseño del proyecto se expusiese a alguna modalidad de revisión entre pares¹⁰. Esta tarea podría ser llevada a cabo por expertos independientes, bajo los auspicios de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI). De este modo se garantizaría que el apoyo sea compatible con las normas de la INTOSAI. En el marco de las consultas realizadas durante la elaboración de la reseña, se planteó que esto debe considerarse en relación con la puntualidad con la que las EFS reciben los fondos de los donantes. En varias instancias, las demoras en cuanto a la recepción oportuna de estos fondos se consideran una dificultad, y el hecho de agregar un estrato adicional de apoyo entre pares podría dilatar este proceso.

⁹ ‘Ejemplos de buenas prácticas para el desarrollo de las capacidades de Entidades Fiscalizadoras Superiores’, EUROSAT, mayo de 2014.

¹⁰ ‘Buenas prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores’, OCDE, 2011.

41. Al responder la Encuesta global 2017, un número importante de EFS manifestaron que un buen diseño de proyecto, en el que claramente se reflejen las prioridades y capacidades de la EFS, constituye uno de los principales factores de éxito para el apoyo brindado por los donantes a nivel nacional. Asimismo, se informó que la compatibilización entre el apoyo brindado y las necesidades de la EFS es el factor individual más importante para el éxito del apoyo centrado en el desarrollo de socios cooperantes a nivel internacional.

La prestación del apoyo debería formalizarse, compartiéndose los documentos clave

42. La prestación de apoyo debería regirse por un acuerdo formal en el que se especifiquen con claridad las actividades que han de llevarse a cabo. Este documento puede ser un memorándum de entendimiento (como el que a menudo se utiliza cuando se trata de apoyo bilateral brindado por otra EFS) o algún tipo de documento de proyecto (como el documento de evaluación de proyectos utilizado por el Banco Mundial). Dicho documento debería contener, como mínimo, los objetivos de desarrollo, las actividades que se llevarán a cabo, las metas de desempeño, y los mecanismos para monitorear el progreso e informar acerca de éste. Para garantizar la coordinación en el diseño de proyectos, dicho documento debería compartirse con todos los donantes que se desempeñan en el campo de la GFP.

En el contrato entre *Global Affairs Canada*, la Agencia de Ejecución Canadiense y el Gobierno de Cuba, se detallan las respectivas responsabilidades, incluyendo aspectos relacionados con la coordinación de cada una de las partes contratantes y el comité rector del proyecto. Asimismo, se recurre a un esquema para exponer la estructura de dirección del proyecto, con las líneas jerárquicas y vías de comunicación correspondientes.

43. La AFROSAI-E, por su parte, indicó que, de acuerdo con las buenas prácticas en materia de coordinación del apoyo, es necesario formalizar la prestación de éste:

La AFROSAI-E suscribe un memorándum de entendimiento (MdE) con un miembro de ella para coordinar intervenciones específicas vinculadas con la prestación de apoyo. Este memorándum se acuerda desde un comienzo y en él se especifica la naturaleza exacta del apoyo a brindar. Los períodos estipulados en dicho documento habitualmente no superan los 12 meses.

Cuando el apoyo provenga de diferentes donantes, debería evitarse la superposición, adoptándose un criterio complementario

44. Cuando sea más de un socio para el desarrollo el que brinde apoyo a la EFS, debería considerarse una prioridad evitar la superposición entre las diversas modalidades de apoyo, lo cual comprende tanto la fase de planificación como la de implementación. De ser posible, los proyectos deberían ser complementarios. Del examen de las prácticas realizadas en la República Dominicana¹¹, surgió que la EFS se había asegurado de que hubiese una separación clara entre actividades, y logrado exitosamente la generación de sinergias entre tres proyectos separados.

Tres organismos diferentes brindaban apoyo simultáneamente a la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. La duración de los proyectos era diferente, al igual que sus fechas de inicio y finalización. También su enfoque difería. En términos generales, un proyecto apoyado por la UE y el PNUD se centraba en aspectos organizacionales básicos, USAid apoyaba el desarrollo de directrices metodológicas, y la asistencia del Banco Mundial se centraba en la capacitación para la realización de auditorías. Es decir, se advertía una clara separación de las áreas respaldadas y las diferentes actividades.

Asimismo, la EFS se propuso y logró la generación de sinergias entre proyectos:

¹¹ Evaluación realizada por la Cooperación INTOSAI-Donantes: Estudio de caso sobre la República Dominicana, 2015.

- el rol inicial del proyecto apoyado por la UE y el PNUD consistió en establecer una presencia básica en Internet, que luego se amplió para dar paso a un portal de información integral con el apoyo del Banco Mundial;
- en lo relativo a la participación ciudadana, la GiZ facilitó el apoyo entre pares brindado por la EFS de Colombia, que el proyecto de la UE y el PNUD sostuvo financieramente mediante el pago de los gastos de traslado y alojamiento correspondientes.

45. Al diseñar e implementar proyectos conjuntos, los donantes posiblemente deban aceptar que los resultados logrados no son directamente atribuibles a los insumos aportados específicamente por ellos. Por ejemplo, en Zambia, se concibieron dos proyectos mutuamente complementarios, pero de una evaluación posterior de uno de ellos, surgió que éste no había logrado suficiente visibilidad¹².

En Zambia, se formularon dos proyectos en apoyo a la Auditoría General del país, partiendo de la premisa de que un donante se encargaría de proveer el financiamiento necesario para la realización de las actividades específicas del organismo, mientras que el otro aportaría sus conocimientos técnicos y lo asistiría mediante apoyo de carácter práctico laboral. Por ejemplo, en cuanto a la realización de las auditorías de desempeño, el primer donante aportó fondos para que el equipo de auditoría visitase diferentes distritos, así como también para la contratación de expertos en la materia; mientras que el segundo donante contribuyó con expertos para la realización de una auditoría conjunta, brindar capacitación inicial y asesorar y supervisar al personal de auditoría. Los dos proyectos se coordinaron estrechamente en la etapa de planificación. Ellos compartieron el mismo documento de proyecto y se adoptaron los mismos plazos para lograr una mejor comunicación y facilitar los mecanismos de elaboración de informes.

Sin embargo, de una evaluación del segundo proyecto en 2013, surgió la inquietud de que la asistencia pudiera ser percibida como un 'agregado' al primer proyecto, con la consecuente necesidad de individualizarlo mejor. Dado lo cual, se decidió que, en la siguiente etapa de apoyo, la asistencia se detallaría en un documento de proyecto separado, con diferentes procedimientos subyacentes para el monitoreo y la elaboración de informes.

46. Un planteo que surgió de las consultas realizadas durante la realización de la reseña es que algunos escenarios pueden resultar caóticos. Por ejemplo, cuando se trata de una multiplicidad de prestadores de apoyo que brindan asistencia técnica a una misma EFS en la misma área, en la que algunos también brindan asistencia técnica paga y, por lo tanto, tienen una motivación de orden financiero/un fin de lucro. En tales escenarios, es fundamental que los prestadores sean honestos consigo mismos en cuanto al valor añadido a la EFS beneficiaria, y si en la práctica el beneficio brindado es mayor que el perjuicio irrogado. En efecto, la decisión más razonable podría ser retirar su apoyo.

Los donantes podrían considerar la posibilidad de canalizar los fondos directamente hacia la EFS para preservar la independencia de ésta

47. La mejor solución dependerá del contexto nacional. Muchos donantes brindan apoyo a la EFS como parte de la financiación con recursos comunes provista al ministerio de finanzas. En aquellos casos en los que el gobierno y el ministerio de finanzas respaldan plenamente las reformas de la EFS, y el genuino logro de la transparencia y rendición de cuentas, lo más probable es que esto no constituya un problema, e incluso podría ser la mejor solución.

48. Sin embargo, cuando se trate de EFS cuya independencia es limitada y el gobierno no tenga interés en contar con un organismo fiscalizador fuerte e independiente, la canalización de fondos a través del Ministerio de Finanzas podría entrañar riesgos. En estos casos, los donantes podrían considerar la

¹² Evaluación realizada por la Cooperación INTOSAI-Donantes: Estudio de caso sobre Zambia, 2015.

aplicación mecanismos por los cuales el financiamiento sea recibido directamente por la EFS. Ello coincide con la Declaración de México de la INTOSAI de 2007, en la que se hace específicamente referencia a la cuestión de la independencia financiera¹³. Tanto en el informe de la Revisión global 2010 como en la Revisión global de las EFS de 2014, se señaló que la independencia de las EFS, especialmente la independencia financiera, continúa planteando desafíos en muchos países.

49. También es importante que los donantes envíen al gobierno un mensaje coherente en lo relativo a la independencia –podría resultar problemático para los donantes propugnar la independencia financiera de la EFS, por un lado, mientras se canalizan fondos hacia ella a través del gobierno, por el otro. Si existiesen impedimentos legales o de otra índole por los cuales el financiamiento directo resultase inviable a corto plazo, podrían instrumentarse mecanismos mediante los cuales, por ejemplo, se indique claramente qué proporción debería destinarse a la EFS y a las estructuras de gobernanza¹⁴. Luego, es necesario que los donantes monitoreen los fondos que el gobierno asigna a la EFS, de modo tal que la ayuda al desarrollo no substituya al financiamiento recurrente.

50. La integración de los fondos aportados por varios donantes en un ‘fondo colectivo’ o un ‘fondo fiduciario de donantes múltiples’ es, en teoría, la mejor forma de coordinar el apoyo. De esta manera, el financiamiento contribuido por diversos donantes puede utilizarse para respaldar un conjunto común de objetivos o actividades. Este es un modelo atractivo para organismos donantes que disponen de presupuestos relativamente acotados, y que tal vez procuren minimizar sus costos de transacción. Sin embargo, para que dichos mecanismos funcionen eficientemente, cada uno de los donantes tiene que acordar mecanismos normalizados para la iniciación de proyectos, el intercambio de los resultados de evaluaciones del riesgo fiduciario, la canalización de los fondos, y para la supervisión de los progresos realizados y elaboración de informes acerca de ellos. Esto rara vez sucede en la práctica, si es que alguna vez sucede. Los mecanismos de integración de fondos pueden complicarse en aquellos casos en los que los donantes están sujetos a restricciones originadas en leyes y reglamentos locales y a políticas en materia desarrollo que rigen el modo en que determinados fondos han de utilizarse.

Los organismos donantes y las organizaciones regionales de la INTOSAI están bien posicionados para respaldar el apoyo e intercambio entre pares

51. Casi todas las EFS consultadas durante esta reseña participan en encuentros y eventos regionales e internacionales de la INTOSAI y la mayoría ha recibido algún tipo de apoyo entre pares de una EFS regional. En algunos casos, este apoyo entre pares ha sido organizado por un donante como parte de un proyecto más amplio.

La GiZ facilitó el apoyo de la EFS de Chile para asistir a la EFS de Colombia (en lo que se conoce como cooperación ‘triangular’) en la implementación de un sistema de gestión de auditoría. La EFS de Chile brindó apoyo técnico y se produjeron visitas recíprocas entre las EFS, sumadas a videoconferencias y consultas permanentes.

La UE, como parte de un proyecto destinado a brindar apoyo a la Oficina de Auditoría de Kosovo, facilitó la realización de auditorías de desempeño paralelas con otras EFS de la región balcánica.

La Oficina Nacional de Auditoría de Suecia, como parte de su programa de apoyo bilateral con la Oficina Estatal de Auditoría de Georgia, facilitó un intercambio de experiencias sobre aseguramiento de la calidad con las EFS de Latvia y Lituania.

¹³ Buenas prácticas para el apoyo a las EFS, 2001. Párrafo 3.31.

¹⁴ Ídem Nota al pie 12

52. En otras ocasiones, el apoyo entre pares ha involucrado a organizaciones regionales de la INTOSAI y la IDI:

La AFROSAI-E también brinda apoyo para el desarrollo de capacidades a sus EFS miembro. Esto incluye talleres de capacitación regionales a los que asisten representantes de varias EFS y facilitadores educativos tanto de entidades internacionales como regionales. Asimismo, se brinda asistencia técnica en el ámbito nacional. Dicha asistencia a menudo se vincula con la realización de evaluaciones (p. ej., autoevaluaciones sobre TI; revisiones independientes de aseguramiento de la calidad con una frecuencia trienal; etc.). La organización también ha desarrollado un conjunto de manuales con plantillas, que cada EFS miembro puede adaptar para lograr coherencia en el enfoque aplicado en toda la región.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia (el principal donante en la región del Pacífico) y la PASAI mantienen reuniones regulares a nivel nacional para garantizar la coordinación del apoyo. La PASAI también participa en reuniones con las EFS y la organización prestadora de apoyo.

La PASAI trabajó con la IDI y la EFS de las Islas Cook para la realización en 2016 de una evaluación de la Oficina del Auditor General de las Islas Solomon mediante la aplicación del MMD-EFS.

53. Se considera que varias de las EFS consultadas durante la realización de la reseña poseen un mayor grado de avance en la región y ellas mismas han brindado apoyo entre pares:

La Oficina del Auditor General de Namibia ocupó la primera presidencia de la AFROSAI-E y continúa brindando apoyo a otros miembros de la EFS en la región.

La Oficina Nacional de Auditoría de Tanzania ha brindado apoyo entre pares en materia de auditoría de desempeño a la Comisión General de Auditoría de Liberia.

ESTUDIOS DE CASOS A NIVEL NACIONAL

54. Como parte de la reseña, visitamos dos EFS para conversar más profundamente acerca del modo de coordinación del apoyo. Seleccionamos EFS de dos regiones diferentes que han recibido apoyo de varios donantes durante un determinado período. Los siguientes estudios de casos ponen de relieve cómo el cumplimiento de los principios en materia de buenas prácticas, señalados en este informe, han dado lugar una prestación de apoyo en condiciones efectivas.

Oficina Estatal de Auditoría de Georgia (SAO)

Aspectos de la coordinación del apoyo que cumplen con los principios en materia de buenas prácticas

La modernización de los mecanismos de rendición de cuentas en Georgia fue impulsada inicialmente por la UE como parte de su Política de Vecindad. El nuevo Auditor General (designado en 2010) y la dirección superior recibieron con beneplácito los cambios destinados a que la SAO (ex Cámara de Control) se pusiese a tono con las normas de la INTOSAI.

La SAO también ha colaborado estrechamente con dos socios para el desarrollo, la GiZ y la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia (SNAO). Ambos socios han respaldado a la SAO ante una potencial amenaza a la independencia de la entidad.

Inicialmente, el apoyo brindado a la SAO se originó en los propios prestadores: tanto la GiZ como la SNAO ofrecieron su asistencia a la SAO. Actualmente el proceso se basa en los requerimientos del beneficiario. Por otra parte, para la elaboración del plan estratégico de la entidad se ha tomado en cuenta una evaluación de necesidades detallada (basada en un 'análisis de deficiencias', un análisis

FODA, y una evaluación en función de indicadores del MMD-EFS). Esto ha dado lugar a una lista de actividades vinculadas con el desarrollo, para lo cual la SAO precisa apoyo financiero externo.

Todo el apoyo es coordinado por la Secretaría de Análisis Presupuestario y Planificación Estratégica del Estado, que mantiene una matriz de mapeo de proyectos detallada. Los proyectos (o iniciativas) de apoyo principales son gestionados por el titular de la Secretaría correspondiente. Un subauditor general gestiona la relación con la SNAO, y el apoyo a las auditorías de desempeño (brindado tanto por la SNAO como por la GiZ).

En general, la GiZ y la ONAS han brindado apoyo a diferentes funciones dentro de la SAO. La GiZ se ha centrado en los aspectos legales y administrativos de la independencia y brindado apoyo al parlamento. La SNAO se ha centrado en las prácticas de auditoría. Ambos socios han apoyado el desarrollo de auditorías de desempeño. Esto se ha coordinado de modo tal de evitar duplicaciones de esfuerzos. La GiZ y la SNAO brindan apoyo a diferentes equipos de auditoría, con distintos enfoques: 'basado en resultados' y 'basado en problemas'.

La ayuda provista por otros donantes (como el Banco Mundial, la UE y USAid) se ha instrumentado en torno al apoyo básico brindado por la GiZ y la SNAO. La SAO ha identificado sus necesidades en materia de desarrollo y aprovechado las oportunidades a medida que estas se presentaban. Asimismo, pudo utilizar fondos excedentes del Banco Mundial para adquirir equipamiento y licencias de TI. El Banco Mundial también ha financiado viajes de estudios, lo que incluye la participación en el programa de becas de la GAO y una pasantía en el Tribunal de Cuentas de Europa.

En general, la SAO ha procurado obtener el apoyo de EFS consolidadas. La primera 'convocatoria para la presentación de propuestas' dirigida a implementar un proyecto de hermanamiento conducido por la UE no encontró candidatos serios. El proyecto fue relanzado y el equipo residente de la GiZ facilitó una propuesta de la EFS de Alemania, que convocó a la EFS de Polonia en calidad de socia. La ficha del proyecto de hermanamiento (donde se enunciaban las actividades detalladas) apoyaba funciones complementarias pero diferentes y enfatizaba de forma explícita la necesidad de evitar superposiciones y duplicaciones. La auditoría de desempeño, que estaba recibiendo apoyo de la SNAO, quedó específicamente excluida.

Mediante la integración de recursos, se resolvieron superposiciones menores entre el apoyo de la GiZ y el Proyecto de hermanamiento. La coordinación entre los dos programas de apoyo se vio facilitada por el hecho de que tanto el equipo de la GiZ como el Asesor residente (para programas) de hermanamiento (RTA) establecieron sus bases en la SAO. El RTA publicó un boletín trimestral en el que se explicaba lo que se estaba haciendo en los otros proyectos. Este mecanismo también fue minuciosamente supervisado por la dirección de proyectos de la UE.

Una vez completado el proyecto de hermanamiento de la UE, la SAO obtuvo asistencia técnica de este organismo, actuando con rapidez para elaborar una nota conceptual y una propuesta de postulación para obtener fondos de la UE. La SAO contrató a un ex coordinador de proyectos de la GiZ que la ayudase a elaborar la propuesta, y negoció con la UE la cobertura del proyecto propuesto. A instancias de la UE, se acordó incorporar un componente concebido para fortalecer a las instituciones que luchan contra la corrupción.

Una de las claves para la obtención de apoyo por parte de la SAO ha sido conocer con exactitud qué es lo que se pretende y qué donante podría estar interesado en brindarlo. Una vez identificada la necesidad de contar con una estrategia de comunicación pública, la SAO se dirigió al Banco Mundial, considerando que uno de los objetivos vinculados con el desarrollo en Georgia es la participación ciudadana.

La SAO no ha tenido una participación activa en el diálogo sobre políticas relacionadas con la gestión de las finanzas públicas (GFP) a nivel nacional. Sin embargo, el Ministerio de Finanzas ha conformado

un Consejo para la GFP. Esto incluye dependencias del Ministerio de Finanzas y otras instituciones dedicadas a la GFP, como la OAE, el organismo de compras y contrataciones, el servicio de recaudación de ingresos públicos, y la comisión parlamentaria de presupuesto y finanzas. También asisten donantes. Cada una de las partes interesadas presenta informes trimestrales vinculados con sus estrategias y planes de trabajo anuales.

El Consejo para la GFP realiza una reunión anual, conducida por el Ministro de Finanzas, en la que los donantes presentan sus planes nacionales y las partes interesadas con las que están trabajando. Este foro brinda a la SAO la oportunidad de exponer sus logros y presentar sus necesidades actuales en materia de desarrollo. Se considera al Consejo para la GFP como un vehículo eficaz para el intercambio de experiencias y la coordinación del apoyo.

Auditoría General de Uganda (OAG)

Aspectos de la coordinación del apoyo que cumplen con los principios en materia de buenas prácticas

El diálogo entre el gobierno y los donantes en torno a las políticas vinculadas con la GFP y su coordinación, tiene lugar en el marco del Tercer programa de gestión financiera y rendición de cuentas (FINMAP III), que es el programa gubernamental sobre la reforma de la GFP para el período 2014-2018. El principal foro de coordinación, que congrega al gobierno, los donantes y las organizaciones de la sociedad civil, es el Comité de Gestión del Gasto Público (PEMCOM). Varios de los donantes bilaterales de la OAG (más allá del marco de la FINMAP) asisten a estas reuniones. Y aunque la OAG está incluida en estos mecanismos, no asiste a todas las reuniones del PEMCOM: se solicita su asistencia si lo que se precisa es discutir cuestiones relativas a dicha entidad.

Los donantes se reúnen por separado en el Grupo de socios para el desarrollo local. Este grupo, integrado por los titulares de misiones diplomáticas en el exterior y organismos prestadores de asistencia, se reúne mensualmente y orienta las actividades de los donantes en todos los sectores. Además, se reúne de forma trimestral con el Secretario permanente del Ministerio de Finanzas y el Secretario del Tesoro.

En el pasado, los donantes han coordinado sus iniciativas de propugnación con miras a promover y fortalecer la OAG. Por ejemplo, en 2008 la 'potente voz' de los donantes contribuyó significativamente a la aprobación por parte del Parlamento de la Ley Nacional de Auditoría, la cual dotó a la OAG de una mayor independencia. Las acciones coordinadas de los donantes y un liderazgo fuerte dentro de la OAG han contribuido a posicionarla como una institución clave en el sistema de la GFP del país.

En 2012, la OAG estableció una Unidad de Coordinación para gestionar y coordinar el apoyo externo. Esta unidad ha elaborado una reseña de todos los proyectos de desarrollo en apoyo de la OAG, compartida también con los socios para el desarrollo. La existencia a un centro neurálgico único para los donantes ha posibilitado una comunicación más eficiente e intensa entre la OAG y sus socios para el desarrollo. También ha facilitado a la OAG asumir un rol activo frente a sus socios para el desarrollo a los efectos de evitar cualquier riesgo de superposición y duplicación del apoyo. El titular de la Unidad también participa en los procesos estratégicos de la OAG y tiene una buena visión general de éstos, lo cual ha ayudado a facilitar la eficacia de la comunicación y lograr concordancia entre los proyectos para el desarrollo y los objetivos estratégicos. En un nivel operativo, se percibe a la OAG como una institución abierta y transparente, dispuesta a compartir información, lo cual facilita a los donantes el acceso a un panorama general de lo que está sucediendo –en los hechos, quién está haciendo qué.

La identificación de áreas prioritarias para la recepción de apoyo responde a los procesos de planificación estratégica de la OAG. El Plan Institucional 2016-2021 es el principal factor subyacente a las actividades para el desarrollo de capacidades. Dicho plan se elaboró en función de evaluaciones de diagnóstico reconocidas internacionalmente, como, por ejemplo, el Marco de medición del desempeño de las EFS (MMD-EFS) y el Marco de desarrollo de las capacidades institucionales (ICBF) de la AFROSAL-E. Esto ayudó a la OAG a identificar diversas áreas nuevas que es necesario fortalecer. La OAG también recurrió a diferentes partes interesadas (el Parlamento, las entidades auditadas, los medios y organizaciones de la sociedad civil) en busca de insumos para la elaboración del plan. De ese modo, la entidad se asegura de que el apoyo sea congruente con sus necesidades más importantes.

Actualmente, la OAG está desarrollando una política para perfeccionar el proceso de coordinación y guiar su relación con los socios para el desarrollo.

DESAFÍOS PARA LA COORDINACIÓN DEL APOYO

55. A partir de la evidencia recopilada al realizar la reseña, hemos detectado varios desafíos que las EFS y los donantes han tenido que afrontar en el marco de la gestión de la coordinación del apoyo. Tales

desafíos se explican a continuación, formulándose las recomendaciones para el cambio de comportamiento que permita superarlos.

Donantes que no se ponen de acuerdo acerca del modo de propugnar el cambio institucional (p. ej., en lo relativo a la independencia de una EFS)

56. De los estudios de casos¹⁵ ha surgido que, a menudo, los donantes no pueden consensuar una postura común acerca de la mejor forma de propugnar ante los gobiernos nacionales el fortalecimiento de la situación institucional de la EFS. En el estudio de caso relativo a Nepal, se informaba lo siguiente:

El personal de la OAG de Nepal integra la plantilla de la administración pública y es el Ministerio de Finanzas el que decide el presupuesto de la institución. Por lo tanto, no existe independencia administrativa o financiera. Sin embargo, las opiniones entre los donantes difieren en cuanto al hincapié que debe hacerse en las cuestiones relativas a la independencia en el diálogo sobre políticas, dado que la situación de Nepal es bastante similar a la de otros países asiáticos. Algunos donantes incluso opinan que las limitaciones en cuanto a la independencia no constituyen un impedimento para la labor ni el desarrollo de la institución en esta etapa.

57. Del estudio de caso de Burkina Faso surgía lo siguiente:

La independencia del Tribunal de Cuentas de Burkina Faso es una cuestión de relevancia para los donantes prestadores de apoyo, y se encuentra en la agenda del diálogo sobre políticas. Sin embargo, los donantes tienen opiniones divergentes en cuanto a los foros ante los cuales esta cuestión debería plantearse y el grado de énfasis que los donantes deberían poner en ella.

58. Si tomamos en cuenta los diferentes contextos nacionales en los que los donantes se desenvuelven, es probable que no sea conveniente tratar de condicionar la prestación de apoyo a la EFS, o en favor de una reforma más amplia de la GFP, a una mayor independencia de la entidad. Sin embargo, existen varias ‘palancas’ que los donantes pueden accionar:

- en el marco de desempeño vinculado con la prestación de apoyo presupuestario pueden incluirse pasos escalonados hacia una mayor independencia de la EFS;
- los donantes pueden ofrecer apoyo técnico para iniciativas específicas relacionadas con la independencia (por ejemplo, la redacción de una nueva ley de auditoría);
- los donantes pueden utilizar los resultados de evaluaciones independientes, como el MMD-EFS o el marco PEFA, para poner de relieve la necesidad de instrumentar cambios;
- los funcionarios superiores de los países donantes pueden plantear la cuestión de la independencia de las EFS en reuniones informales con el gobierno, la legislatura y organizaciones de la sociedad civil.

Recomendación: los donantes deberían acordar una postura común en cuanto a las prioridades relacionadas con una mayor independencia y plantearlas ante el gobierno en el marco del diálogo sobre políticas, asociando además iniciativas en materia de independencia en el marco de la prestación de apoyo (por ejemplo, la redacción de una nueva ley de auditoría).

Asegurar la complementariedad y la compatibilidad del apoyo

59. De los casos de estudio presentados en la evaluación 2015 de la Cooperación surge un horizonte variopinto en materia de complementariedad:

- en Burkina Faso, por ejemplo, parecía advertirse cierta superposición entre proyectos y no existía un panorama completo de todas las actividades destinadas al desarrollo de capacidades financiadas por los diversos donantes;

¹⁵ Evaluación de la Cooperación INTOSAI-Donantes, 2015.

- en Nepal, la mayoría de los donantes carecía de conocimientos acerca de otros proyectos; por ejemplo, los donantes que aportaban al fondo fiduciario de donantes múltiples no estaban bien informados acerca del apoyo bilateral provisto por otras EFS.

60. Es necesario que la implementación de proyectos por parte de los donantes refleje la capacidad de absorber el apoyo provisto, debiendo respetarse las actuales responsabilidades de la EFS en lo relativo a la fiscalización de las cuentas gubernamentales. La prestación de apoyo debe girar en torno al ciclo de auditoría. El momento de la prestación del apoyo debe coincidir con las necesidades de la EFS y no con las preferencias de los expertos convocados. Por ejemplo, no tiene sentido organizar e implementar cursos de capacitación si el personal de la EFS beneficiaria está demasiado ocupado como para concurrir a ellos.

En la República Dominicana, previamente a la elaboración de una estrategia específica para el desarrollo de capacidades, el volumen de la capacitación ofrecida (a través de dos proyectos diferentes) se transformó en una sobre exigencia en términos de las posibilidades de los auditores en términos de ejercer sus funciones de auditoría regulares. La EFS solicitó una mejor planificación de las actividades de capacitación. Asimismo, algunas partes interesadas consideraron que la capacitación brindada por un donante podría haberse sincronizado mejor con la orientación metodológica desarrollada en el contexto de otro proyecto¹⁶.

61. Los expertos técnicos convocados para brindar apoyo deben respetar el enfoque de la EFS, especialmente cuando difiere del adoptado en su país de origen. La AFROSAI-E daba cuenta de casos en los cuales los expertos no han aplicado la metodología de dicha organización. Con más de 11.000 auditores en la región, es importante disponer de un enfoque regional coordinado para asegurar la congruencia en los esfuerzos orientados al desarrollo de capacidades.

Recomendación: cuando una EFS ya está recibiendo apoyo, cualquier donante nuevo debería trabajar con ella y los donantes actuales para asegurarse de que:

- el apoyo adicional sea necesario y no termine constituyéndose en una carga demasiado gravosa para EFS;
- el apoyo adicional se centre en aspectos diferentes y se delimite respecto al apoyo actualmente provisto;
- se instrumenten mecanismos para una comunicación regular entre los diversos donantes.

Recomendación: los donantes deberían asegurarse de que el apoyo para el desarrollo de capacidades se preste en un momento que no implique una interferencia para la realización de actividades de auditoría y que los enfoques técnicos recomendados por los expertos invitados coincidan con los enfoques adoptados por las EFS a las que se está prestando apoyo.

Asegurarse de que los ciclos de financiamiento de los donantes coincidan con las necesidades de la EFS

62. La elaboración de la reseña permitió identificar numerosos casos en los que el apoyo a una EFS se había visto alterado debido a las reglas y la falta de flexibilidad vinculadas con el financiamiento provisto por los donantes (ver los ejemplos que siguen). La coordinación del apoyo también puede malograrse si una EFS no estuviese al tanto de los ciclos de financiamiento de los diferentes organismos donantes.

Un déficit de financiamiento entre la finalización de una etapa de un proyecto y el comienzo de la siguiente, debido a demoras en la aprobación de los donantes y los procedimientos de

¹⁶ Evaluación realizada por la Cooperación INTOSAI-Donantes, Estudio de caso sobre la República Dominicana, 2015.

adquisiciones/contrataciones, puede derivar en una situación de descoordinación y la incorporación de otros expertos.

En algunos casos, los fondos se encuentran disponibles durante períodos acotados, posiblemente debido a la cancelación de actividades en otros lugares, lo que puede derivar en una situación de 'premura por gastar'. La utilización de fondos dentro del plazo establecido puede ser particularmente difícil si supone la obtención de aprobaciones y la organización del proceso de adquisiciones o contrataciones.

En una ocasión, el personal del país donante no cumplió con su propio plazo de presentación, a raíz de lo cual se privó al proyecto de €800.000 por concepto de financiamiento. Por consiguiente, los productos del proyecto no pudieron brindarse en su integridad y la relación entre el prestador del servicio y la EFS resultó dañada.

Recomendación: cuando un donante se hubiese comprometido brindar asistencia a una EFS, debería asegurarse de que exista una continuidad de financiamiento y una transición ininterrumpida entre una etapa del apoyo y la siguiente.

Armonización entre la revisión de los donantes y los mecanismos de elaboración de informes

63. Sabemos que cada donante tiene su propio régimen de rendición de cuentas y que los donantes deben disponer de mecanismos normalizados para el monitoreo y elaboración de informes entre países. Sin embargo, es necesario intensificar las gestiones en pro de armonizar estos mecanismos, de modo tal de minimizar la sobrecarga innecesaria y los mayores costos de transacción para las EFS individuales.

Durante nuestra visita, integrantes de la Oficina del Auditor General de Uganda comentaban que deben vérselas con numerosos marcos diferentes para la confección de informes, lo cual consume tiempo.

64. La AFROSAI-E destacaba los beneficios de un marco común para la elaboración de informes:

'un marco común, en el que se detallen de forma específicas las expectativas y los requisitos relativos a la elaboración de informes, sería, indudablemente, una herramienta de utilidad.'

65. Muchos de los que respondieron nuestras encuestas se hicieron eco de este concepto:

la elaboración de informes puede mejorarse mediante la adopción de un formato y una cronología comunes, con la coordinación de misiones externas y la realización de auditorías conjuntas.

66. Es necesario dedicar tiempo a clarificar el modo en que los socios desean y necesitan colaborar, cómo pueden instrumentar sistemas comunes que aligeren la carga burocrática soportada por la EFS, y de qué manera tomar decisiones y gestionar los conflictos. Es también necesario acordar marcos de monitoreo e identificar con claridad los criterios de éxito, con estrategias consensuadas para abordar la falta de cumplimiento de los objetivos.

67. Cuando dos o más donantes adopten objetivos relativos a sus programas de apoyo a la GFP que remitan a productos generados por la EFS, es necesario que los indicadores de desempeño y el *quantum* de los objetivos sean congruentes.

Recomendación: los donantes deberían buscar oportunidades para armonizar los mecanismos de elaboración de informes mediante la adopción de un marco y una cronología comunes, y la puesta en funcionamiento de auditorías y evaluaciones de riesgo conjuntas.

Asegurarse de que el personal del país donante disponga de los conocimientos y la experiencia suficientes acerca de las EFS

68. El personal del país donante responsable por la GFP y la rendición de cuentas a menudo no dispone de amplios conocimientos y experiencia acerca del tema. Diferentes donantes priorizan los conocimientos vinculados con diferentes sectores y conjuntos de habilidades. Por ejemplo, es posible que en las oficinas de un país donante se recurra a los servicios de un residente especialista en materia de GFP, mientras que, en las oficinas de otro país donantes, quizá la responsabilidad por dicha materia recaiga en un especialista dedicado a una disciplina relacionada (por ejemplo, un economista).

69. La falta de conocimientos especializados puede afectar la coordinación del apoyo de varias maneras:

- los términos de referencia de la prestación de apoyo a las EFS con frecuencia incluyen objetivos y actividades que no se corresponden rutinariamente con el campo de acción propio de una EFS (por ejemplo, evitar la corrupción);
- es posible que personal del donante no conozca suficientemente las normas de la INTOSAI acerca de la independencia de las EFS;
- también es posible que los indicadores y objetivos para el monitoreo del desempeño no sean congruentes y tiendan a centrarse en la cantidad de informes presentados, en lugar de en la calidad de la labor efectuada.

70. Además de poseer la experiencia y los conocimientos especializados necesarios, la implementación de varios de los principios en materia de buenas prácticas señalados en este informe puede requerir que los donantes refuercen su capacidad administrativa en sus propios países.

Recomendación: los donantes que brindan apoyo al sector de la GFP y la rendición de cuentas deberían asegurarse de que el personal que se desempeña en las oficinas nacionales disponga de conocimientos suficientes acerca de los roles y responsabilidades de instituciones clave, en particular la EFS y el organismo de supervisión legislativa.

NOTAS INFORMATIVAS PARA LOS ORGANISMOS DONANTES Y LAS EFS

71. Las dos notas informativas expuestas en las siguientes páginas concuerdan con los principios en materia de buenas prácticas señalados en este informe relativos a la formulación de enunciados breves sobre tales prácticas. Ellos se dirigen tanto a los organismos prestadores de apoyo como a las EFS beneficiarias.

Nota informativa 1: Buenas prácticas para los organismos donantes

Contribuir a asegurarse de que la EFS del país sea incluida en el debate sobre políticas en el ámbito nacional

La mayoría de los países que reciben ayuda para el desarrollo poseen un grupo de trabajo o comité sobre la gestión de las finanzas públicas (GFP), integrado por funcionarios superiores del ministerio de finanzas y otros organismos pertinentes (por ejemplo, aquellos vinculados con la recaudación impositiva y las adquisiciones y contrataciones), además de representantes de la comunidad de donantes. Este grupo brinda un ámbito para el diálogo sobre políticas en torno a las prioridades relacionadas con la reforma de la gestión financiera. La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) del país es responsable de promover la rendición de cuentas y la fiscalización de las cuentas gubernamentales. La EFS es una institución importante en la arquitectura de la GFP de un país. Los donantes deberían propugnar la inclusión de la EFS en las conversaciones sobre la reforma de la GFP a nivel nacional y sectorial.

Trabajar con la EFS del país para conformar un grupo de trabajo sobre auditoría (o rendición de cuentas)

La estructura de la GFP es muy amplia, extendiéndose desde la previsión, planificación y presupuestación fiscal hasta la elaboración de informes financieros y la rendición de cuentas. Es posible que la EFS no esté en condiciones de atraer la atención suficiente en un grupo de trabajo sobre el sector de la GFP conducido y dominado por funcionarios del ministerio de finanzas del país. Los donantes deberían trabajar con la EFS y miembros clave de la legislatura para conformar un grupo de trabajo sobre auditoría (o rendición de cuentas) que se centre en la estructura institucional y las normas técnicas de la EFS, y eleve el perfil y los estándares de la comisión de supervisión respectiva en el poder legislativo.

Asignar tiempo a comprender el contexto y la economía política del país

Cada EFS opera en un contexto sociopolítico singular. Es necesario que los donantes comprendan dicho contexto, que incluye cuestiones culturales, cuestiones de economía política, y las prácticas y costumbres locales. Al considerar la independencia de las EFS, es necesario que los donantes verifiquen de qué margen político disponen para la realización de mejoras, cuáles son los motores del cambio, y qué fuerzas operan a favor y en contra del logro de mejoras en la transparencia y rendición de cuentas.

Organizar reuniones regulares con partes interesadas clave

Los donantes deberían vincularse regularmente con partes interesadas clave para comprender el modo en que la EFS es percibida y explorar formas de trabajar mancomunadamente para aumentar el grado de independencia y profesionalización de la entidad. Las reuniones pueden tener realizarse con el gobierno, la legislatura, organizaciones de la sociedad civil, empresas, profesionales del área contable y organismos anticorrupción.

Asistir a la EFS en el diálogo sobre políticas con el gobierno

Los donantes que brindan apoyo a las EFS tienen un rol importante que desempeñar al resaltar el aporte de estas entidades a la mejora de las normas en materia de contabilidad y gestión financiera y la propugnación de la plena independencia de las EFS. Ellos ocupan una posición privilegiada para vincularse con altos funcionarios gubernamentales y legisladores, líderes empresariales, organizaciones de la sociedad civil y los medios, y procurar elevar el perfil de las EFS. Al diálogo pueden llevarse los resultados de evaluaciones independientes, como las realizadas en virtud del Programa de gasto público y rendición de cuentas (PEFA) y el MMD-EFS.

Elaborar una estrategia conjunta de apoyo a la EFS

Es necesario que los donantes aprovechen sus conocimientos acerca del contexto nacional y la situación de la EFS y formulen su propia estrategia respecto a aquello que pueden hacer para ayudar. Entre las cuestiones fundamentales se encuentra la de la capacidad actual de la EFS: es decir, si necesita asistencia y cuánta de esa asistencia está en condiciones de absorber; si es necesario brindar apoyo a otras organizaciones; y cuál de los donantes se encuentra en mejor situación para prestar apoyo.

Asegurarse de que el apoyo para el desarrollo de capacidades se canalice hacia las necesidades señaladas en el plan de desarrollo estratégico de la EFS (o un documento similar)

Es necesario que todas las partes comprendan claramente las necesidades y prioridades en materia de desarrollo de la EFS. La identificación y el diseño de programas de apoyo, ya sea que se vinculen con el fortalecimiento institucional o el desarrollo de capacidades técnicas, deberían orientarse sobre la base de los objetivos de desarrollo y las actividades relacionadas, expuestas en un plan de desarrollo estratégico cronológicamente delimitado.

Asegurarse de que los mecanismos para la prestación de apoyo se formalicen y que los documentos esenciales se compartan

La prestación de apoyo debería registrarse por un acuerdo formal en el que se especifiquen claramente los productos que se brindarán y las actividades correspondientes. Dicho acuerdo puede constar en un memorándum de entendimiento (con frecuencia utilizado para la prestación de apoyo bilateral) o algún tipo de documento de proyecto. Para garantizar la coordinación del diseño del proyecto, la documentación de que se trate debería compartirse con todos los donantes que operan en el campo de la GFP.

Asegurarse de que el apoyo brindado a la EFS tenga un carácter suplementario y no se superponga

Cuando sea más de un donante el que brinde apoyo a la EFS, debería priorizarse la evitación de superposiciones entre las diversas formas de apoyo, tanto durante la planificación como en la etapa de implementación. Los proyectos deberían ser complementarios. Asimismo, los donantes deberían abstenerse de promover sus agendas particulares.

Configurar cronogramas y mecanismos conjuntos (o complementarios) de revisión y presentación de informes

Es necesario que los donantes tomen consciencia de que el cumplimiento de los requisitos del proyecto en términos de rendición de cuentas y elaboración de informes, y de la facilitación de las misiones de revisión y evaluación, puede generar costos de transacción significativos para la EFS. De acuerdo con los compromisos contraídos en lo relativo a la eficacia de la ayuda, los donantes deberían buscar oportunidades para armonizar los mecanismos de elaboración de informes mediante la adopción de un marco y una cronología comunes, además de la realización de auditorías y evaluaciones de riesgo conjuntas con dicho fin.

Canalizar los fondos directamente hacia la EFS para reforzar el principio de independencia

Cuando ello sea posible, los donantes deberían entregar los fondos directamente a la EFS. Si debido a la falta de independencia de la entidad esto no fuese posible, y los fondos tuviesen que canalizarse a través del Ministerio de Finanzas, los donantes deberían condicionar la prestación del apoyo a que los fondos se transfieran directamente a la EFS, y monitorear qué es lo que ella recibe del gobierno, para asegurarse de que ayuda al desarrollo no reemplace al financiamiento recurrente.

Nota informativa 2: Buenas prácticas para las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Conformar un grupo de trabajo sobre auditoría (o rendición de cuentas)

A menudo, una EFS no está en condiciones de atraer la atención suficiente en un grupo del trabajo sobre el sector de la GFP conducido y dominado por funcionarios del Ministerio de Finanzas del país. La entidad debería trabajar con los donantes y miembros clave de la legislatura para conformar un grupo de trabajo sobre auditoría (o rendición de cuentas) que se centre en la estructura institucional y las normas técnicas de la EFS, y elevar el perfil y los estándares del comité de supervisión parlamentaria.

Desarrollar una relación fuerte y sostenida con los socios para el desarrollo estratégico

La EFS debería tomar la iniciativa en cuanto a la determinación del tipo de apoyo que precisa, y del donante mejor posicionado para brindarlo. Es esencial contar con un compromiso sólido del Auditor General (o el titular de la EFS) y la dirección superior de la entidad fiscalizadora. La continuidad del apoyo es importante, y el desarrollo de una relación a largo plazo con el donante principal acarrea beneficios importantes.

Asegurarse de que exista un único centro neurálgico encargado de la supervisión de la prestación del apoyo

La EFS debería contar con un único centro neurálgico (departamento o unidad) a cargo de la gestión y coordinación de la totalidad del apoyo. Esta unidad debería ser el 'primer punto de contacto' con los socios para el desarrollo y tomar la iniciativa al asegurarse de que el apoyo se corresponda adecuadamente los objetivos en materia de desarrollo estratégico de la EFS.

Mantener un plan desarrollo estratégico actualizado en el que se puedan basar las actividades de apoyo

La EFS debería realizar un 'análisis de necesidades' completo mediante el que se compare el desempeño actual con las prácticas internacionalmente establecidas, sobre la base de una herramienta de evaluación acreditada (como el MMD-EFS). El plan de desarrollo estratégico de la EFS debería nutrirse de los resultados de esta evaluación. Esto dará como resultado una definición coordinada de las áreas que precisan apoyo y las actividades más adecuadas para lograr el mejoramiento deseado.

Mantener una esquematización sinóptica (o 'mapeo') de los proyectos de apoyo

La coordinación del apoyo se verá notoriamente facilitada si los donantes pueden comprender de inmediato los diferentes tipos de apoyo (pasado y presente) brindado a la EFS. Para ello, la EFS debería realizar un 'mapeo' completo y actualizado de los proyectos, en el que consten los donantes que prestan apoyo, los objetivos y actividades correspondientes, y el modo en que el apoyo se vincula con los objetivos de desarrollo de la EFS.

Asegurarse de que los mecanismos para la prestación de apoyo se formalicen y que los documentos esenciales se compartan

La prestación de apoyo debería regirse por un acuerdo formal en el que se especifiquen claramente los productos que se brindarán y las actividades correspondientes. Esto puede realizarse mediante un memorándum de entendimiento (a menudo utilizado para la prestación de apoyo bilateral) o algún tipo de documento de proyecto.

Anexo 1: Metodología de la reseña

Actividad	Detalle
Consulta de documentación para la identificación de buenas prácticas en materia de coordinación del apoyo y los desafíos afrontados.	Se consultaron los siguientes documentos: • ‘Buenas prácticas para el apoyo a las Entidades Fiscalizadoras Superiores’, OCDE (2011). • Informe de la Revisión Global de las EFS, IDI (2014). • Síntesis de evaluaciones de programas para el desarrollo de las capacidades de las EFS, Cooperación INTOSAI-Donantes (2014). • Ejemplos de buenas prácticas para el desarrollo de las capacidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, EUROSAL (2014). • Evaluación de la Cooperación INTOSAI-Donantes (2015); • ‘Making SAls Count: Suggestions for DFID Country Offices’, Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (2015).
Entrevistas estructuradas con diez EFS de países en vías de desarrollo.	Estas entrevistas se realizaron paralelamente a dos eventos programados: un evento de capacitación sobre el MMD-EFS de la AFROSAL, realizado en Pretoria, y un simposio organizado en Viena por la ONU y la INTOSAI. Las EFS se seleccionaron entre las asistentes al evento, previa notificación. Dichas EFS o bien estaban recibiendo apoyo, o lo han recibido, durante los últimos dos años (según lo confirmado por la Base de datos sobre desarrollo de capacidades de la IDI).
Cuestionario focalizado para EFS de países en vías de desarrollo.	Los países se seleccionaron luego de haberse concluido las entrevistas estructuradas. Al igual que con las entrevistas, las EFS están recibiendo apoyo, o lo han recibido, durante los últimos dos años. Las EFS se seleccionaron de siete regiones de la INTOSAI.
Visitas de campo a dos EFS de países en vías de desarrollo.	Estas EFS se seleccionaron para poner destacar las buenas prácticas aplicadas por entidades receptoras de múltiples modalidades de apoyo de diferentes donantes a lo largo del tiempo.
Cuestionario para prestadores de apoyo bilateral – otras EFS.	Consultamos con tres EFS de países desarrollados (Francia, Países Bajos y Noruega), con antecedentes en materia de prestación de apoyo para el desarrollo de capacidades, así como también con el ex Director de Desarrollo Internacional de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.
Cuestionario para donantes prestadores de apoyo a las EFS.	Contactamos a nueve donantes separados a nivel nacional (lo cual se vio facilitado por los contactos de la Cooperación con oficinas centrales de los donantes) y nos enfocamos en aquellos donantes que actualmente brindan un apoyo activo a las EFS en los países abarcados por la reseña.
Cuestionario para prestadores de servicios del sector privado.	Consultamos con varias compañías de servicios del sector privado que han brindado asistencia técnica a los proyectos de desarrollo de capacidades de EFS.
Cuestionario para organismo regionales de la INTOSAI.	Consultamos con la AFROSAL-E, la CREFIAF y la PASAI como organismos regionales/subregionales de la INTOSAI que participan en la prestación de apoyo para el desarrollo de capacidades.
Revisión de la información recopilada en la Encuesta Global 2017.	Examinamos el análisis de la información brindada por las EFS en respuesta a preguntas sobre la coordinación y el apoyo brindado al desarrollo de capacidades.