

Signatura: EB 2013/109/R.36
Tema: 15
Fecha: 6 de agosto de 2013
Distribución: Pública
Original: Inglés

S



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza

Aplicabilidad de las auditorías de desempeño en el FIDA

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant

Directora y Contralora
División de Servicios Financieros y del
Contralor
Tel.: (+39) 065459 2281
Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Conrad Lesa

Gerente de Información Contable y
Financiera
Tel.: (+39) 06 5459 2181
Correo electrónico: c.lesa@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra

Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2374
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 109º período de sesiones
Roma, 17 a 19 de septiembre de 2013

Para **información**

Signatura: AC 2013/127/R.5
 Punto del orden del día: 6
 Fecha: 31 de mayo de 2013
 Distribución: Reservada
 Original: Inglés

S

Dar a la población rural
 pobre la oportunidad
 de salir de la pobreza

Aplicabilidad de las auditorías de desempeño en el FIDA

Nota para los miembros del Comité de Auditoría

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Ruth Farrant
 Directora y Contralora
 División de Servicios Financieros y del
 Contralor
 Tel.: (+39) 06 5459 2281
 Correo electrónico: r.farrant@ifad.org

Conrad Lesa
 Gerente de Información Contable y
 Financiera
 Tel.: (+39) 06 5459 2181
 Correo electrónico: c.lesa@ifad.org

Envío de documentación:

Deirdre McGrenra
 Jefa de la Oficina de los Órganos Rectores
 Tel.: (+39) 06 5459 2374
 Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Comité de Auditoría — 127ª reunión
 Roma, 10 de junio de 2013

Para **examen**

Antecedentes

1. En respuesta a la solicitud de la Junta Ejecutiva, en su 126ª reunión, el Comité de Auditoría pidió a la dirección que preparara un documento sobre las auditorías de desempeño y su aplicabilidad en el FIDA. La petición se formuló en relación con las preguntas planteadas por algunos Estados Miembros respecto de la cuestión de que el FIDA encargase al auditor externo la realización de dichas auditorías, además de la auditoría reglamentaria de los estados financieros del FIDA, y los posibles costos y beneficios para el FIDA derivados de la realización de dichas auditorías. En este documento se proporciona una explicación técnica de las auditorías de desempeño y su aplicación en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales (IFI).

Definiciones

2. En una auditoría de desempeño se examinan los programas, funciones, operaciones, procedimientos o sistemas de gestión de un organismo gubernamental o una entidad sin ánimo de lucro para evaluar si la entidad utiliza los recursos disponibles de manera económica, eficiente y eficaz para lograr sus objetivos. El examen es objetivo y sistemático y en él se emplean metodologías estructuradas y profesionales.
3. En las Normas de Auditoría 1.0.38 y 1.0.40 de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se indica lo siguiente:

“El ámbito de actuación de la fiscalización pública abarca las auditorías de regularidad y las operacionales o de gestión y la auditoría o fiscalización operacionales o de gestión significa auditoría de economía, de eficiencia y de eficacia, y comprende:

 - a) el control de la economía de las actividades administrativas, de acuerdo con principios y prácticas administrativos razonables y con las directrices señaladas;
 - b) el control de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo, junto con el examen de los sistemas de información, de las medidas de rendimiento y control, y de los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas para corregir las deficiencias encontradas, y
 - c) el control de la eficacia con que se han llevado a cabo los objetivos de la entidad fiscalizada y de los resultados alcanzados en relación con los pretendidos.”

Auditorías financieras frente a auditorías de desempeño

4. Al definir las auditorías financieras y de desempeño, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE) hace una distinción “entre la auditoría de regularidad (financiera), que se centra en el cumplimiento de los estatutos y regulaciones aplicables, y la auditoría de resultados, que se ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia”.¹ Las auditorías financieras tienen por finalidad expresar una opinión independiente sobre la veracidad y fidelidad de los estados financieros de una organización. Verifican el cumplimiento de las normas contables pertinentes y aplicables. Las auditorías de desempeño no examinan los estados financieros de una organización, sino que en su lugar expresan una opinión sobre el grado de

¹ Del Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la OCDE (2002).

economía, eficiencia y eficacia con las que una organización lleva a cabo sus programas y/o funciones, y agrega valor mejorando el desempeño programático de una organización.

Experiencia actual de otras instituciones financieras internacionales

5. En la actualidad, los auditores externos de las IFI solo realizan auditorías de los estados financieros y una labor de aseguramiento con respecto al control interno de la información financiera. Recientemente, se ha tomado en consideración la posibilidad de introducir en el mandato del auditor externo las auditorías de desempeño (véase el anexo). Cabe señalar que en las normas y los procedimientos financieros reglamentarios de la mayoría de las IFI se excluye específicamente la posibilidad de que los auditores externos presten otros servicios que no sean las auditorías de los estados financieros y actividades conexas, por ejemplo, exámenes del control interno de la información financiera.
6. Los costos adicionales en que se incurriría como resultado de la ampliación del alcance de la labor del auditor externo o de la contratación de una empresa externa para llevar a cabo las auditorías de desempeño parecen ser considerables en todos los casos examinados. Por lo tanto, las repercusiones financieras son un factor importante a la hora de examinar la posibilidad de introducir una auditoría de desempeño por separado.

Auditoría de desempeño en el sistema de las Naciones Unidas

7. En 1946 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Junta de Auditores de las Naciones Unidas para que auditara las cuentas de las organizaciones de las Naciones Unidas y de sus fondos y programas, e informase acerca de sus conclusiones y recomendaciones a la Asamblea por conducto de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto. El mandato de la Junta de Auditores de las Naciones Unidas de realizar auditorías de desempeño se deriva de los reglamentos financieros y las reglamentaciones financieras detalladas de cada una de las organizaciones interesadas, lo que significa que solo aquellas organizaciones que incluyen la realización de auditorías de desempeño en sus reglamentos financieros y en sus reglamentaciones financieras detalladas llevan a cabo este tipo de auditorías. La Junta de Auditores puede formular observaciones con respecto a la eficiencia de los procedimientos financieros, el sistema contable, los controles financieros internos y, en general, la administración y la gestión de la organización como resultado de la auditoría de desempeño.
8. Por ejemplo, en el ámbito del plan de trabajo para 2012-2013, los auditores externos del Programa Mundial de Alimentos planificaron la realización de dos auditorías de desempeño: una sobre los asociados cooperantes y la otra acerca de la utilización de las transferencias de efectivo y cupones.

Perspectiva del FIDA en relación con la auditoría de desempeño

9. En su calidad de IFI, el FIDA ha adoptado las mismas normas y prácticas financieras y de auditoría externa que otras IFI, reconocidas por su solidez, y dispone de disposiciones de auditoría y evaluación similares a las de las principales IFI y bancos multilaterales de desarrollo. El desempeño operativo y de los procesos en el FIDA, como en el caso de las otras IFI, se evalúa de manera independiente, principalmente mediante las funciones de auditoría interna y evaluación independiente, mientras que la auditoría anual de los estados financieros recae en una empresa independiente, contratada con contratos renovables cada año por un período máximo de cinco años. Esta labor se realiza conforme a un mandato que, en la actualidad, excluye la prestación de otros servicios que no sean las auditorías de los estados financieros y el examen del control interno de la información financiera sobre una base independiente, a menos que la Junta Ejecutiva solicite

explícitamente lo contrario. La Junta Ejecutiva, si lo considera necesario, puede autorizar la realización de exámenes adicionales sobre la pertinencia, economía, eficiencia y eficacia del Fondo cuando se considere que es necesario ofrecer garantías adicionales complementarias a las que proporcione la labor de la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA (IOE).

10. Según lo dispuesto en su estatuto, que fue aprobado por la Junta Ejecutiva, la Oficina de Auditoría y Supervisión del FIDA tiene el mandato de llevar a cabo auditorías de la economía de las actividades administrativas de acuerdo con principios y prácticas administrativas razonables y con las directrices señaladas, y de la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, financieros y de cualquier otro tipo. Estas auditorías suponen el examen de los sistemas de información, las medidas de desempeño, los mecanismos de supervisión y los procedimientos seguidos por las entidades fiscalizadas con el fin de remediar las deficiencias identificadas.
11. La IOE tiene el mandato explícito de llevar a cabo auditorías de desempeño, mediante la evaluación de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia de los proyectos y programas en los países, así como de las políticas, estrategias y procesos operativos institucionales. Las auditorías de desempeño de la IOE van un poco más allá, ya que también incluyen una evaluación del impacto, la sostenibilidad, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la innovación y la ampliación de escala, y el desempeño del organismo de financiación (el FIDA) y el prestatario. El mandato de la IOE se centra en la evaluación de proyectos y programas financiados por el FIDA para verificar su pertinencia y eficacia. A la IOE también se le ha encomendado evaluar la eficiencia institucional y de los programas del FIDA. En 2011, la IOE contrató a la entidad Emerging Markets Forum para llevar a cabo la evaluación a nivel institucional de la eficiencia del FIDA. El propósito de la evaluación era evaluar los principales factores que determinan la eficiencia institucional del FIDA, así como analizar la eficacia de las operaciones financiadas por el FIDA. Esta evaluación de amplio alcance se completó en 2012, y la Junta Ejecutiva examinó el informe de evaluación definitivo en su 108º período de sesiones, celebrado en abril de 2013.
12. El enfoque de evaluación de la IOE se basa en un conjunto coherente de metodologías de evaluación y aborda todas las esferas citadas en la definición de auditoría de desempeño del CAD/OCDE mencionada más arriba. Además, la IOE presenta un informe anual sobre los resultados y el impacto de las actividades del FIDA (ARRI), que constituye en esencia una auditoría anual del desempeño de las actividades del FIDA en todas las regiones. El FIDA es una de las pocas organizaciones multilaterales y bilaterales que produce un informe de estas características sobre el conjunto de su desempeño cada año. Por consiguiente, no es necesario que una empresa externa lleve a cabo una labor, que, a todos los efectos, puede realizar mejor la IOE. En opinión de la dirección, la función de evaluación independiente del FIDA cumple con eficacia la función de auditoría de desempeño.²
13. El marco de medición de los resultados del FIDA contiene cinco niveles de indicadores de resultados, y los indicadores del nivel cinco se centran en la eficiencia institucional del FIDA en esferas como la gestión de los recursos

² Por ejemplo, la IOE realiza evaluaciones de los resultados de los proyectos, que de hecho son como auditorías del desempeño de los proyectos. Las oficinas de evaluación independientes de otros bancos multilaterales de desarrollo (por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo) realizan dichas evaluaciones utilizando, en términos generales, los mismos criterios de evaluación que emplea la IOE, aunque los nombres de esos informes varíen de una entidad a otra, por ejemplo, evaluaciones de desempeño de los proyectos, auditorías de desempeño de los proyectos y evaluaciones de los resultados de los proyectos.

financieros, los recursos humanos y los riesgos, por ejemplo, la proporción de gastos administrativos efectivos con respecto al programa de préstamos y donaciones anual financiado por el FIDA. Además, el FIDA utiliza indicadores de procesos divisionales/operativos, fundamentalmente como instrumentos de gestión interna para los departamentos y las divisiones. Esos indicadores solo se aplican en los informes trimestrales sobre el desempeño, donde se presenta la información pertinente, y los progresos generales que se logran respecto de esos indicadores se exponen en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE). El Departamento de Administración de Programas también lleva a cabo exámenes anuales de los resultados de la cartera de proyectos, que incluyen aspectos relacionados con la eficacia y la eficiencia. De igual manera, en todos los informes finales de proyectos (IFP) se examinan la eficiencia y la eficacia en cuanto a la utilización de los fondos del FIDA destinados a préstamos y donaciones. Las conclusiones se presentan a la Junta Ejecutiva cada año por conducto del RIDE. En conjunto, esos indicadores proporcionan un panorama exhaustivo de cómo va avanzando el FIDA en el cumplimiento de sus objetivos de desempeño y de eficiencia.

14. Además, en virtud de la Política de evaluación del FIDA (2011), la IOE debe examinar cada edición del RIDE y preparar observaciones por escrito para presentarlas a la Junta, así como validar todos los IFP. Esta responsabilidad que se le ha confiado a la IOE tiene por objeto fortalecer aún más la calidad del RIDE y los IFP, así como señalar a la atención de la Junta aquellas esferas que puedan requerir una labor adicional para dar mejores resultados en el futuro.

Conclusión

15. El FIDA es a la vez una IFI y un organismo especializado de las Naciones Unidas: tiene el carácter esencial de una IFI pero funciona bajo la tutela de las Naciones Unidas. Sin embargo, cabe señalar que aunque el FIDA funciona bajo la tutela de las Naciones Unidas, esto no significa que las normas de las Naciones Unidas sean aplicables en todos los casos.
16. Por lo que se refiere a la estructura de gobernanza, en concreto las normas de contabilidad y presentación de informes financieros, el FIDA ha adoptado más bien el enfoque seguido por las IFI en lugar del seguido por las Naciones Unidas. De igual modo, el FIDA sigue las prácticas de las IFI en relación con las auditorías de desempeño, en el sentido de que se trata de una tarea realizada en el ámbito de la función de evaluación independiente y la dependencia de auditoría interna en lugar de encomendarse a auditores externos, como sucede en el sistema de las Naciones Unidas; en particular, en el ARRI, que elabora cada año la IOE, se presentan las conclusiones de las auditorías básicas de desempeño independientes anuales llevadas a cabo por el FIDA.
17. Además, la introducción de auditorías de desempeño adicionales podría plantear un problema de gobernanza en cuanto a quién sería el responsable de esa labor y cómo debería llevarse a cabo. También tendría repercusiones financieras que podrían resultar difíciles de justificar, especialmente teniendo en cuenta que ya existen sistemas y procesos a tal efecto dentro del FIDA.
18. Al adoptar las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) que exigen la auditoría anual de los estados financieros, en lugar de cada dos años según la práctica anterior, los propios organismos de las Naciones Unidas han reconocido que la manera en que hoy en día se realizan las auditorías de desempeño podría cambiar. Entre los efectos que se prevé obtener del hecho de que las Naciones Unidas apliquen las IPSAS, caben destacar una serie de gastos ordinarios, a saber: i) gastos anuales de

auditoría adicionales, aunque una mayor frecuencia en cuanto a la realización de auditorías de los estados financieros podría dar como resultado una reducción del número de las auditorías de desempeño realizadas por el auditor externo anualmente; ii) gastos anuales de contratar a expertos externos (entre otras cosas para las evaluaciones); iii) gastos para la capacitación constante del personal, por ejemplo en cuanto a las actualizaciones de las IPSAS, y iv) la contribución bienal a las actividades del grupo de tareas sobre la aplicación de las IPSAS de las Naciones Unidas, financiadas conjuntamente

19. Teniendo en cuenta lo anterior, la dirección del FIDA considera que los marcos operativo y de gobernanza vigentes son adecuados y cumplen la misma función que una auditoría de desempeño independiente. La reciente evaluación a nivel institucional de la eficiencia se complementa con la labor en curso de la IOE y las directrices y procedimientos internos del FIDA y, efectivamente, abarca el alcance de una auditoría de desempeño estándar. Por consiguiente, se considera que no habría ningún valor agregado que justifique el posible aumento significativo de los costos que supondría la realización de auditorías de desempeño independientes.

Prácticas de auditoría de desempeño en otras IFI

1. En el Banco Africano de Desarrollo y dentro del Grupo del Banco Mundial la labor de auditoría se realiza en distintos ámbitos de la organización, como los servicios de auditoría interna, la dependencia de presupuesto (para asegurar un uso eficiente de los recursos) y, lo que es más importante, en el ámbito de las operaciones, los departamentos de gestión financiera y evaluación *ex post*. Ambas instituciones consideran que estas funciones abarcan la mayoría de lo que se puede conseguir con una auditoría de desempeño. Los auditores externos no están autorizados a llevar a cabo ninguna labor que no sea de auditoría, a excepción de aquellas actividades que se determinen que redundan en interés de la organización, y de las que, según todos los indicios, solo ellos se pueden ocupar; esos casos deben ser aprobados específicamente por la Junta de Directores.
2. En el Banco Europeo de Inversiones (BEI), las auditorías de desempeño se consideran fuera de la competencia del auditor externo por muchas razones, entre ellas, la opinión de que un equipo de auditores estándar carecería de las aptitudes necesarias para llevar a cabo dicha labor. El equipo de auditoría interna también examina el desempeño como parte de sus tareas habituales. De manera significativa, el Departamento de Evaluación de Operaciones lleva a cabo evaluaciones *ex post*, y garantiza la transparencia mediante la realización de evaluaciones de proyectos de tipo temático, sectorial, regional y por países para los órganos rectores del BEI y para las partes externas interesadas.
3. Los auditores externos del Fondo Monetario Internacional no realizan auditorías de desempeño ni tienen la capacidad de hacerlo. Los auditores externos tampoco están autorizados a realizar ninguna actividad que no esté relacionada con la auditoría; los servicios de consultoría relacionados con la auditoría están sujetos a la aprobación previa del Consejo Ejecutivo.