

Novedades en Canadá y su influencia en los órganos de control externo
Ponencia de Daryl Wilson, Auditor Público Colegiado,
en el V Congreso de EURORAI en Barcelona
18 de octubre de 2004

Estoy muy contento de estar en Barcelona para conocer las últimas novedades en el panorama internacional y para describirles la situación actual en Canadá. Espero que, en la presentación que voy a realizar esta mañana, encuentren algo de utilidad para ustedes y para su labor fiscalizadora. Voy a tratar muchos temas diferentes durante los próximos 20 minutos, así que comenzaré describiéndoles qué recorrido voy a seguir en mi exposición.

En primer lugar, me gustaría que comprendieran la estructura política de Canadá, así como el papel del control externo del sector público, llamado “auditoría legislativa”, en mi país. Después, les hablaré de la auditoría financiera de cuentas públicas en Canadá y les explicaré cómo algunas novedades muy importantes modificarán nuestra manera de informar sobre los resultados financieros. La tercera cuestión que abordaré serán las auditorías de la optimización de recursos (también denominadas “auditorías operativas” o “de calidad-coste” o “de rendimiento”), y cómo utilizamos nuestras atribuciones para hacer una serie de cosas. Acabaré hablando del modo en que los auditores públicos de Canadá animan a los gobiernos a informar públicamente sobre sus metas y objetivos, y a ser responsables de su rendimiento real; es decir, sobre lo que llamamos información de rendimiento.

Por razones de tiempo, no podemos examinar estos temas en detalle. Por eso, he repartido documentación en la que figuran las direcciones de Internet de algunas organizaciones que les podrán ofrecer información más detallada. Las direcciones que les he dado son de páginas en inglés, pero algunas de ellas también están disponibles en francés.

El entorno de la auditoría legislativa en Canadá

Canadá está formado por 10 provincias, con competencias propias en materias como la Sanidad y la Educación, y por un Gobierno federal responsable de competencias nacionales como la Defensa o la Inmigración. Cada una de las 10 provincias, por un lado, y el Gobierno federal, por otro, tienen un Auditor General. New Brunswick es una de esas 10 provincias y yo soy su Auditor General.

Todos los auditores generales son independientes del gobierno, y su independencia se declara y protege en la legislación de cada jurisdicción. En mi caso, yo he sido nombrado para un periodo de ocho años, y solo se me puede separar del cargo si así lo votan dos tercios de la asamblea legislativa. Según nuestra legislación, debo realizar la auditoría de los estados financieros de mi provincia y expresar mi opinión sobre su fiabilidad. Las leyes también me permiten supervisar las actuaciones del gobierno y emitir informes sobre su

economía, eficiencia y eficacia. Es esta función la que recibe toda la atención, especialmente de la prensa y de los partidos de la oposición. Las legislaciones que afectan al Auditor General de cada provincia y al del Gobierno federal son muy similares.

Todos dependemos de un Comité de la Asamblea Legislativa llamado Comité de Cuentas Públicas. Estos comités están formados por miembros de todos los partidos con representación electoral, y su Presidente es un miembro del partido de la oposición. Los auditores comparecemos ante estos comités y presentamos nuestros informes de auditoría operativa. El comité utiliza nuestro trabajo como medio para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los departamentos y las *Crown Corporations* (en Canadá, empresas públicas propiedad del gobierno).

En nuestro país, todas las oficinas de auditoría legislativa pertenecen al *Canadian Council of Legislative Auditors* (Consejo Canadiense de Auditores Legislativos). Este Consejo es una organización dedicada a ofrecer información y apoyar la mejora continua de la metodología, las prácticas y el desarrollo profesional de la auditoría.

El Consejo se reúne al menos dos veces al año para discutir temas de interés común. También crea grupos de trabajo para supervisar cuestiones que interesan especialmente a sus miembros. Por ejemplo, actualmente estamos buscando el modo de armonizar nuestras metodologías de auditoría financiera, compartir métodos de auditoría informática y desarrollar una única perspectiva de revisión de las prácticas gubernativas de las *Crown Corporations* y organismos de similares características. El Consejo Canadiense de Auditores Legislativos es miembro de EURORAI. Yo soy el actual Presidente del Consejo, y ése es el motivo por el cual asisto a este congreso.

Tenemos nuestra propia dirección de Internet, incluida en la información que les he proporcionado. Una de las características de nuestra página web es que contiene enlaces a todas y cada una de las 11 Oficinas de Auditoría Legislativa de Canadá. Y dentro de las páginas web de cada oficina, se pueden encontrar los informes publicados por ella durante al menos los últimos cinco años.

Promovemos que nuestros gobiernos y sus administraciones rindan cuentas e informen sobre su rendimiento. Nosotros también debemos rendir cuentas. Debemos predicar con el ejemplo y, por eso, hemos decidido publicar informes sobre algunos indicadores del rendimiento de nuestras funciones, como:

1. el coste total de cada auditoría realizada;
2. el porcentaje de tiempo de trabajo dedicado por el personal a distintas actividades como la auditoría o la formación;
3. la aplicación efectiva de las recomendaciones que realizamos, y
4. los resultados de los estudios realizados entre nuestros empleados y entre los legisladores.

Creemos que predicar con el ejemplo es extremadamente importante. No podemos criticar a los demás si nosotros mismos no aplicamos las mejores prácticas.

Novedades que han influido en la auditoría de las cuentas públicas

En Canadá, el término cuentas públicas se refiere a los estados financieros que reflejan los activos, pasivos, ingresos y gastos del gobierno. Todo auditor legislativo tiene la atribución legal de fiscalizar las cuentas públicas. En los últimos dos años, se han dado algunas novedades en el proceso, que me gustaría comentarles. Algunas se refieren a la contabilidad y los informes sobre las cuentas públicas; y otras, al proceso mismo de auditoría. Comenzaré hablando de los cambios aparecidos en contabilidad e informes.

Novedades en contabilidad e informes

Hace algo más de 20 años, en Canadá no había normas de contabilidad generalmente aceptadas para el sector público. Cada gobierno decidía cómo presentar sus resultados financieros. Como gobiernos soberanos, mantenían la idea de que debían establecer sus propios criterios de contabilidad. El papel del auditor se limitaba a opinar sobre la adecuación o no de los estados financieros presentados a las políticas contables del gobierno. Muchas cosas han cambiado en 20 años.

En Canadá existe ahora el *Public Sector Accounting Board* (Consejo sobre la Contabilidad del Sector Público), que establece las normas de contabilidad y redacción de informes para el sector público. Éstas son las normas que siguen ahora las provincias y el Gobierno Federal. Los gobiernos municipales también comienzan a aplicar las recomendaciones del Consejo. Existe un manual general que establece el marco conceptual y las distintas normas de contabilidad y redacción de informes. Estas normas no existen en la legislación, pero son fruto del consenso existente entre asesores, usuarios y auditores. El Consejo, que está compuesto por 11 miembros, realiza recomendaciones finales tras seguir un amplio proceso de diligencia debida. Se puede encontrar más información sobre el Consejo visitando su página web. La dirección de Internet del Consejo se incluye también en la documentación repartida.

Existen dos normas de contabilidad muy significativas que comenzarán a aplicarse el 1 de abril de 2005. Una de ellas se refiere al modo en que el gobierno mide su superávit o déficit anual. Se denomina *Reporting Model* (Modelo de Información) e introduce la obligación para el gobierno de incluir en los informes, y depreciar, su inmovilizado material. El superávit o déficit consistirá en la diferencia entre ingresos y gastos, siguiendo una presentación completa de cuentas basándose en criterios de devengo. Aunque este modelo es muy común en el ámbito internacional, presenta varios retos para Canadá. Se deben identificar y valorar los activos, y se debe enseñar a la opinión pública lo que significaría un superávit. Actualmente, el superávit equivale a la cantidad de ingresos que excede de los gastos. Por supuesto, los gobiernos prefieren informar de superávit, así que el nuevo modelo presentará sus propios escollos. Los auditores deberán decidir ahora en qué costes están afectados, la racionalidad de las tasas de amortización, cuándo amortizar los activos, etc.

La presión para presentar superávit es mayor en las provincias que han aprobado leyes de equilibrio presupuestario. Y esta presión se intensifica aún más cuando no conseguir un superávit influye directamente en los salarios percibidos por ciertos políticos y burócratas.

Los políticos ven esto como una admisión de responsabilidad financiera ante sus ciudadanos, pero se imaginarán ustedes la presión que existe a final del año para garantizar que, efectivamente, se consigue un superávit financiero.

Un indicador importante del rendimiento financiero es la cantidad en la que la deuda total de un gobierno excede sus activos financieros, tales como tesorería y deudores. A esta cantidad la llamamos deuda neta, y representa la cantidad que deberá deducirse de los impuestos futuros para financiar decisiones del pasado. Un gobierno debe incluir su deuda neta en el informe sobre su situación financiera. Es extremadamente importante que los gobiernos gestionen su deuda neta.

La segunda norma significativa establece las partidas que se deben incluir en los estados financieros del gobierno. Esta norma se llama *Reporting Entity Standard* (Principio de Entidad Informadora) y exige la inclusión de todo organismo controlado por el gobierno en los Estados Financieros Consolidados. Este cambio no ha sido fácil de introducir, ya que según las normas actuales algunos gobiernos utilizaban dichos organismos para transferir fondos desde o hacia el sector público, y así influir en los resultados anuales. Como auditores, nos preguntamos qué nuevos esquemas descubriremos a partir de ahora.

Mencioné anteriormente que el Consejo Canadiense de Auditores Legislativos se reúne dos veces al año. Una de estas juntas se dedica, casi exclusivamente, a compartir la información hallada sobre las modalidades "creativas" de contabilidad e informes. Esto nos permite estar prevenidos ante dichas prácticas incluso antes de que aparezcan en nuestra propia jurisdicción, así como conocer el modo en que piensan actuar nuestros colegas frente a las mismas. A veces solicitamos al Consejo sobre la Contabilidad del Sector Público que se haga cargo de un asunto que requiera atención especial.

Novedades en el proceso de auditoría

Existen dos novedades en las auditorías que he considerado de interés. La primera se refiere al modo en que nuestras oficinas desarrollan las auditorías financieras. Tenemos manuales, programas informáticos, procedimientos y cuestionarios propios para la auditoría. Todos empleamos mucho tiempo en revisar nuestros sistemas y proporcionar la formación necesaria. Por eso, hemos creado un Grupo de Trabajo para averiguar cómo armonizar todos estos distintos métodos y procedimientos. Hacerlo reportará ventajas, pero reconocemos que también existirán muchos obstáculos que superar.

La segunda novedad se refiere a la creación del *Canadian Public Accountability Board* (Consejo Canadiense para la Rendición de Cuentas del Sector Público). Este Consejo fue creado por el Instituto Canadiense de Censores Jurados de Cuentas (*Canadian Institute of Chartered Accountants*) y la Comisión Canadiense de Control del Mercado de Valores (*Canadian Securities Administrators*), y tiene la importante función de supervisar a los auditores de empresas públicas. En cierto modo, es un auditor de auditores, creado como resultado de escándalos financieros como los de Enron y Worldcom; en los que, como ya saben, se cuestionó y criticó el trabajo de los auditores. El Consejo pretende trabajar más estrechamente con todos los interesados para impulsar la mayor calidad e independencia de

las auditorías. ¿Qué influencia puede tener este hecho en las oficinas de auditoría legislativa?

Creemos que debemos funcionar al máximo nivel de calidad posible. Por eso, estamos considerando la posibilidad de que nuestras oficinas se sometan a la supervisión de este Consejo. No se nos exige hacerlo, pero creemos que nuestra participación voluntaria será beneficiosa para el interés general al que servimos. Además, tendremos una buena respuesta cuando nos pregunten: "¿quién audita al auditor?".

Avances recientes en la auditoría operativa

Todos los Auditores Legislativos de Canadá tienen la facultad de realizar auditorías operativas que consisten en el examen de la economía, eficiencia y eficacia. Esto significa que podemos revisar cualquier programa del gobierno, y realizar observaciones sobre su realización desde el punto de vista de su eficacia y economía. También podemos opinar sobre su adecuación a las políticas y normativas. Además, podemos realizar comentarios sobre si el gobierno informa o no de la eficacia de sus programas.

Las auditorías cubren una gran variedad de aspectos

Quiero dejar claro el hecho de que podemos supervisar cualquier programa del gobierno, ofreciéndoles una breve descripción de algunas auditorías realizadas en Canadá en los últimos años.

Por ejemplo, en la provincia de Columbia Británica, se han realizado auditorías sobre

- la previsión de terremotos,
- la protección de fuentes de agua potable, y
- la gestión del riesgo de incendios.

Dos auditorías interesantes llevadas a cabo en la provincia de Alberta fueron:

- el análisis de la integridad de las actividades de juego (apuestas), y
- la previsión de emergencias.

La provincia de Ontario ha realizado una auditoría sobre los Servicios de salud mental infantiles y otras auditorías relacionadas con la violencia contra las mujeres. En mi propia provincia, Nuevo Brunswick, se han analizado:

- el transporte escolar, en relación con el tema de la seguridad en el transporte de alumnos desde y hacia las escuelas;
- la manipulación de alimentos en establecimientos de restauración, como restaurantes; y
- los servicios de guardería.

Y finalmente, en el ámbito federal, el Auditor General de Canadá ha fiscalizado la protección del patrimonio cultural, el plan antiterrorista del país y la aplicación del programa espacial canadiense.

Pueden encontrarse los datos de estas auditorías en la página web del Consejo Canadiense de Auditores Legislativos, haciendo clic en el enlace de la oficina auditora correspondiente.

Nuestro público está muy interesado en estos trabajos y estoy seguro de que mantendremos “alerta” a la Administración, porque no saben qué tema nos vamos a centrar como siguiente. En Nuevo Brunswick, incluso hemos realizado dos auditorías sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno.

Auditorías colectivas

En Canadá, empieza a ser normal encontrar varias oficinas de auditoría cooperando en la misma auditoría operativa. Esto ocurre cuando se solapan competencias federales y provinciales. Mi propia oficina acaba de realizar una auditoría colectiva con la Oficina del Auditor General Federal y la Oficina de Auditoría de Columbia Británica. Hemos estudiado la protección del salmón silvestre y los riesgos originados por la industria del salmón de piscifactoría. En esta situación, el Gobierno Federal tiene unas responsabilidades y las provincias tienen otras.

Hay situaciones en las que una cuestión de alto nivel podría exigir la cooperación de varias jurisdicciones. Por ejemplo, actualmente varias oficinas de auditoría provinciales están estudiando los programas de prescripción farmacéutica financiados por sus respectivos gobiernos. Estas oficinas trabajarán conjuntamente para desarrollar los mismos objetivos y criterios de auditoría.

La red de colaboración creada mediante el Consejo Canadiense de Auditores Legislativos contribuye en gran medida a la participación en auditorías de esta naturaleza. De hecho, el Consejo ha establecido como objetivo el fomento y la realización de auditorías colectivas.

Estudios gubernativos

En Canadá, varias oficinas de auditoría están revisando la estructura gubernativa de las *Crown Corporations* y de organismos de similares características. Estas entidades son en su mayoría propiedad del gobierno, que las controla. Muchos servicios públicos son prestados mediante estos organismos, por lo que nos interesa examinar su estructura gubernativa.

Los estudios gubernativos que realizamos analizan el proceso de nombramiento de los directores, si se les proporcionan o no sesiones orientativas, y si se les da o no formación adecuada para desempeñar sus funciones. En dichos estudios también nos interesa saber si los directores conocen claramente sus responsabilidades y ante quién responden de ellas. ¿Participan en la planificación estratégica? ¿Evalúan el rendimiento de su Presidente o cargo ejecutivo superior?

Nuestro objetivo primordial al realizar este trabajo es identificar las carencias que nos llevarán a realizar recomendaciones de mejora... Los estudios han demostrado que las entidades bien gestionadas obtienen rendimientos superiores a la media.

Esta área es de tal interés e importancia para el colectivo de auditores públicos que el Consejo Canadiense de Auditores Legislativos ha creado un grupo de trabajo para analizar la gobernanza en el sector público, y para establecer unas pautas sobre la manera en que cada oficina de auditoría deberá afrontar esta importante cuestión.

Existen dificultades en esta área porque tradicionalmente los nombramientos en dichas entidades se realizaban por razones políticas, en lugar de por motivos de eficacia gubernativa. Sin embargo, se están produciendo avances significativos.

Auditoría operativa e informes sobre el rendimiento

Quiero terminar hablando de los informes sobre el rendimiento (*Performance Reporting*) y del examen de la información sobre el rendimiento. Esta función puede considerarse excepcional y muy distinta a las desempeñadas habitualmente por un auditor.

Para que un gobierno sea considerado transparente, debe informar a los ciudadanos sobre las actividades realizadas y el cumplimiento de sus objetivos. Y la información es especialmente importante si trata de las metas y los objetivos, y de la medida en que se han cumplido o no. Pondremos como ejemplo un gobierno cuyo objetivo en servicios de sanidad sea reducir el tiempo de espera para cirugía protésica de cadera y que, al finalizar cada año, informa de cuál ha sido el tiempo real de espera. Este tipo de información es mucho más valiosa que conocer cuánto dinero se gasta en el servicio de sanidad.

Los Auditores Legislativos de Canadá fomentan muy activamente la correcta información sobre el rendimiento. Pondré algunos ejemplos, comenzando por el Gobierno Federal.

En 2002 la Oficina creó un método para evaluar los Informes de Rendimiento por Departamento. El modelo consistía en cinco criterios básicos de auditoría:

- claridad en los resultados estratégicos,
- claridad y concreción de las expectativas sobre el rendimiento,
- comparación de los resultados clave con las expectativas,
- fiabilidad de la información sobre el rendimiento, y
- existencia de pruebas de la utilización de la información sobre el rendimiento.

Se otorgaban a los informes puntuaciones en una escala del 1 al 5, donde un 5 indicaba que el informe sobre rendimiento había satisfecho por completo el criterio en cuestión.

El año siguiente, los informes sobre rendimiento de nueve Departamentos Federales fueron analizados según esta metodología, para informar al Parlamento. El informe de evaluación terminaba diciendo que “aunque hemos observado algunas prácticas prometedoras en la información sobre el rendimiento de los departamentos, pensamos que el progreso ha sido lento”. La Oficina pretende informar anualmente sobre el progreso realizado en la mejora de estos Informes de Rendimiento.

Durante varios años, el Auditor General de Columbia Británica ha estado impulsando mejoras en los informes presentados a la Asamblea Legislativa. Uno de los objetivos de su Oficina es que "los legisladores y la opinión pública reciban la información más exacta posible para evaluar el rendimiento del gobierno". En 2000, el requisito de informar sobre el rendimiento se incluyó en la legislación de la provincia de Columbia Británica. No hay duda de que los esfuerzos de esta Oficina de Auditoría contribuyeron a la decisión.

En general, los auditores públicos canadienses creen que es importante apoyar toda iniciativa de mejora en la información sobre el rendimiento. Éste es otro de los temas en los que colaboramos mediante el Consejo Canadiense de Auditores Legislativos. También apoyamos el trabajo realizado por el Consejo sobre la Contabilidad del Sector Público, que trabaja en un proyecto para orientar el desarrollo y la aceptación de las recomendaciones sobre información del rendimiento. Ésta es una variación importante respecto del papel tradicional del Consejo, limitado a establecer las normas contables.

Pero nuestro interés en los Informes de Rendimiento va más allá de impulsar una mejor información y una mayor responsabilidad. También nos interesa la fiabilidad de la información, lo que ha llevado a muchos auditores a implicarse en la auditoría de la información sobre el rendimiento no financiero. La Oficina de Auditoría de Alberta hace muchos trabajos de este tipo. Y, desde 1997, la Oficina de Auditoría Federal ha realizado auditorías de tres informes anuales y ha dado su opinión sobre la información de rendimiento incluida en dichos informes. El Auditor General debe expresar su opinión favorable, su opinión con salvedades, su opinión desfavorable o manifestar la imposibilidad de expresar opinión.

Una decisión tomada por el Gobierno Federal y por las 10 provincias hace dos años impulsó enormemente a nuestra comunidad de auditores a informar sobre varios indicadores de rendimiento relacionados con la salud de los canadienses. El mes próximo, se emitirá un informe a escala nacional sobre varios indicadores de salud como la esperanza de vida, los índices de tabaquismo juvenil y la prevalencia de la diabetes. Este informe ofrecerá resultados por provincias y la media general para todo Canadá. También nos complace que nos hayan solicitado para examinar la información obtenida.

Acabo de finalizar mi exposición respecto a todos los temas que les presenté al comienzo. He querido que conozcan en lo posible cómo es la tarea del auditor público en Canadá y los cambios acaecidos en la preparación de las cuentas públicas; que comprendan la amplitud y alcance de nuestras actividades de optimización de recursos; y que conozcan algo del trabajo que estamos realizando para fomentar y auditar la información sobre el rendimiento.

Muchas gracias.

A continuación, contestaré a sus preguntas.