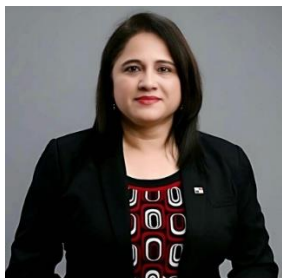


Aplicación de las Normas Globales de Auditoría Interna en el Sector Público



María Isabel Domínguez De León

Miembro de la Comisión del Sector Público de la AIC y del Comité de Entidades Gubernamentales de la Fundación Latinoamericana de Auditores Internos (FLAI).

Sobre el trabajo de revisión y estructura de las Normas

El 9 de enero de 2024 el Instituto de Auditores Internos Global (IIA) publicó las nuevas Normas Globales de Auditoría Interna (NOGAI) que entraron en vigencia exactamente un año después, el 9 de enero del 2025, y vienen a reemplazar la versión del 2017.

El proceso de revisión se remonta al 2021 con un proyecto denominado “Evolución del IPPF” que incluyó un periodo de exposición del borrador, opiniones de más de 5,000 auditores internos, 115 Institutos, más de 19 mil comentarios, consultas a partes interesadas y organizaciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y grandes firmas de consultoría y asesoramiento. Este proceso, además, fue supervisado y asesorado por el Professional Practices Framework Oversight Council (Consejo de Supervisión del Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna), una instancia conformada por representantes de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), los ya mencionados OCDE y BM y otros organismos vinculados a la profesión.

Las NOGAI son el resultado de un ejercicio de consulta y transparencia en materia normativa, sin precedentes en el IIA y de más de un trienio de voluntariado del International Internal Audit Standards Board (IIASB) o Consejo de Normas Internacionales de Auditoría Interna; un grupo global de auditores internos del IIA, que dedicó su tiempo, conocimiento y experiencia al valioso propósito de proveer un nuevo estándar normativo a la profesión.

Las NOGAI como componente esencial junto a los Requerimientos Temáticos y las Guías Globales conforman el Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna (MIPP), en inglés, International Professional Practices Framework (IPPF). Éstas a su vez, se integran en Cinco Dominios, 15 Principios y 52 Normas, cada una de las cuales contiene tres apartados: Requisitos, Consideraciones para la Implementación y Ejemplos de evidencias de Conformidad:



Instituto de Auditores Internos Global (IIA)

El enfoque en valor y desempeño es palmario en toda la extensión de las NOGAI. Por ejemplo, en la declaración de propósito al articular el valor que auditoría interna con su desempeño, aporta a la organización fortaleciendo la capacidad de ésta para a su vez crear, proteger y sostener su valor e igualmente en la responsabilidad del director de auditoría interna, en adelante DEA, de diseñar estrategias, objetivos y métricas que, más allá del cumplimiento de las Normas *per se* posibiliten medir rendimiento, impacto y mejora continua. La delimitación clara de las responsabilidades del consejo, la gerencia y el DEA; el enfoque prospectivo, predictivo y basado en riesgo; enfoque global e importancia de incorporar recursos tecnológicos a los procesos de auditoría, son también mejoras notables.

Las nuevas NOGAI incorporan, además, dos elementos fundamentales: El primero, es el reconocimiento del rol de auditoría interna con respecto al **interés público** al cual sirve la organización, “*al proporcionar aseguramiento sobre su eficiencia operativa, confiabilidad de sus informes, cumplimiento de leyes y/o regulaciones, salvaguarda de activos y de su cultura ética. Esto, a su vez, fomenta la confianza del público en la organización y en los sistemas más amplios de los que forma parte*”. (IIA, 2024, p 2).

Aplicación de las NOGAI en el Sector Público

El segundo, estrechamente ligado al anterior, es la inclusión de una sección denominada Aplicación en el Sector Público. Las Normas han sido concebidas para aplicarse en todas las funciones de auditoría interna en cualquier tipo de organización, pero reconocen que los auditores internos del Estado trabajan en entornos políticos, estructuras de gobierno, organizativas y presupuestarias que requieren un enfoque diferenciado. En las siguientes líneas se resumen estas situaciones:

1. Leyes y/o Regulaciones

En el sector público todos los actos deben estar subordinados al principio de legalidad y con frecuencia, las leyes y/o regulaciones contienen requerimientos de las NOGAI que podrían afectar la capacidad de la función de auditoría interna de estar en conformidad con las mismas. Algunas de estas situaciones son las siguientes:

- Las leyes y/o regulaciones contienen el mandato, estatuto, posición dentro de la organización, relaciones de dependencia, alcance del trabajo, presupuesto y otros de la función de auditoría interna. En estos casos es probable que el DEA no cuente con el mando o jurisdicción (autoridad) para hacer las modificaciones necesarias.
- Las leyes y/o regulaciones requieren la difusión pública de documentos e información.
- Tipo de conversaciones que puede mantener el DEA.
- Presentación en reuniones públicas de los resultados de auditoría interna.
- La autoridad de un proveedor externo de aseguramiento (una Entidad Fiscalizadora Superior, por ejemplo), sustituye la de la función de auditoría interna implicando, inclusive, adherirse a la planificación de este proveedor y realizar trabajos conjuntos.

Frente a esta supremacía legal las Normas refieren al uso de un estatuto o documento similar en el cual el DEA, explique la manera en que cumple con las leyes y/o regulaciones y a la vez con las NOGAI. Cuando no le sea posible deberá documentar el motivo, realizar las declaraciones apropiadas y cumplir con los demás requisitos. Otra estrategia es llevar una revisión periódica documentada del mandato, para ir determinando si el cumplimiento legal/regulatorio se ha definido correctamente. Considero esto último especialmente útil para contar con bases sólidas que puedan sustentar cambios alineados a las NOGAI, cuando se abran espacios de modificaciones o actualizaciones al marco legal.

2. Estructuras de gobierno y organización

En el sector público la función de auditoría interna puede estar sujeta a múltiples niveles de gobierno, afectando las relaciones de dependencia del DEA, la supervisión y el presupuesto. Algunos ejemplos de este tipo de situaciones son las siguientes:

- Cuando la función de auditoría interna está separada de otras partes de la organización y el DEA depende directamente de un órgano legislativo que hace las veces de consejo.
- Cuando la función está posicionada al nivel más alto de gobierno de la organización global y el DEA depende del director de la organización o de un consejo no ejecutivo de supervisión. (Esto puede suceder en estructuras con varios niveles y en los que hay más de un órgano de gobierno de nivel nacional, estatal, regional, etc.)
- Cuando la función está separada de otras partes de la organización porque el DEA no tiene dependencias con ningún órgano de supervisión o persona de la organización, porque su elección es por los votantes (ciudadanos).
- Cuando la función está posicionada en el nivel más bajo de la organización y el DEA depende de un único director de ese departamento.

En estos casos las NOGAI recomiendan implementar salvaguardas para mitigar el riesgo de interferencia con el trabajo de auditoría interna. Dos de las principales salvaguardas son el establecimiento de un comité de auditoría y evitar recibir instrucciones de funcionarios igualmente elegidos, a menos que éstos tengan responsabilidades de supervisión sobre auditoría interna, y aún en estos escenarios, es recomendable la consulta previa al consejo o alta dirección.

3. Presupuesto

En el sector público la consecución de presupuesto es un ejercicio muy diverso y la función de auditoría interna no es la excepción. Esto se debe a que el proceso está condicionado a las estructuras de gobierno y organización. Por ejemplo, en algunos casos las solicitudes las presenta directamente del DEA al órgano legislativo para su aprobación; mientras que, en otros, el presupuesto está incluido en uno mayor que se consolida dentro de la organización y la aprobación igualmente puede o no depender de otra autoridad, parlamento/órgano legislativo. Las NOGAI consideran que las siguientes condiciones podrían limitar la forma en que auditoría interna podría contar con un presupuesto:

- En el sector público la estructura de clasificación de puestos, contratos y otros aspectos definen rangos de salarios para cada clasificación, con base en criterios que limitan la autoridad del DEA o el Consejo para establecer la remuneración adecuada al personal de auditoría interna.
- Utilización de tecnologías definidas o aprobadas por la organización, limitando la capacidad del DEA de conseguir la tecnología adecuada.
- Falta de recursos para realizar una evaluación externa de calidad.
- Cuando el presupuesto de auditoría interna depende de un supervisor u órgano externo y requiera que el DEA proporcione las comunicaciones finales de auditoría.

Las salvaguardas de personal refieren a que el DEA colabore con la función de recursos humanos, para definir un enfoque para la selección, desarrollo y retención de los auditores internos que garantice la exitosa implementación de la estrategia y plan de auditoría interna. En caso de carecer de los recursos, el DEA debe determinar la forma de obtenerlos y de lo contrario, comunicar oportunamente el impacto de la falta de recursos al consejo y alta dirección.

La estrategia recomendada es similar en cuanto a la tecnología; colaborar con las funciones de tecnología y seguridad de la información para asegurar la consecución de las herramientas y uso adecuado de las mismas e inclusive demostrar el valor de auditoría interna a estos usuarios, para que se conviertan en defensores de las necesidades planteadas ante el consejo y la alta dirección.

En cuanto a las evaluaciones externas de calidad la salvaguarda más relevante es quizás que éstas sean realizadas por asesores “*con conocimientos sobre las actividades y estructuras de gobierno del sector público*” (IIA, 2024, pág. 209). Además, las NOGAI refieren a beneficiarse de los programas de iguales (en el sector público conocidas como evaluación de pares o *peer review*) que es una práctica relativamente extendida entre las EFS y prevista en las Normas de la INTOSAI. Esto con ciertas salvaguardas para evitar menoscabo en la independencia, por razón de las estructuras de varios niveles.

Reflexión final

Lenz y O’ Regan (2024) consideran que el enfoque del IIA se desvió demasiado en el proceso de revisión (medios) en detrimento del producto (fin) que son las nuevas Normas (p 5). Ambos reconocen el valioso esfuerzo del IIA y el hecho de que crear es mucho más difícil que juzgar,

pero comparten perspectivas y sugerencias en tono constructivo, que llaman a la reflexión y a ser tomadas en cuenta para futuras revisiones de las Normas.

En palabras simples y sintetizadas la perspectiva de estos dos autores se centra en que las nuevas Normas son una especie de “vino viejo en nuevas botellas” porque continúan centradas en aseguramiento, asesoramiento, tecnicismos, orientaciones prescriptivas, listas de verificación, metodologías altamente estructuradas y en la ilusión de control, que mantiene a la auditoría interna sin una identidad real y protagónica porque no se “cambia de explotar lo familiar a explorar lo desconocido” (Burkhardt, 2018, p 165).

La profundidad de sus reflexiones es de tal que consideran a la auditoría interna un negocio de humanos a humanos y sugieren fortalecer las habilidades blandas de los auditores internos, más que cualquier otra (las que prefieren llamar humanas porque de blandas no tienen nada). Esto es espectacularmente disruptivo en la era de la inteligencia artificial donde lo estructurado ya no tiene lugar como quehacer de las personas y el foco está en lo que podemos hacer mejor que los robots o *chatgpt*; es decir, ser campeones de la comunicación, entender a la gente, sus creencias, valores, cultura y a partir de este entendimiento crear y generar valor utilizando la inteligencia artificial como herramienta de apoyo.

Sin lugar a dudas las NOGAI han dado un salto cualitativo en su perspectiva hacia el sector público, al proveer una serie de estrategias útiles para los auditores internos y con la posterior publicación de una serie de documentos que ayudan en el proceso de implementación de las Normas, pero la razón por la que incluyo las referencias a las reflexiones de estos autores en mi artículo, es porque cuando nos ubicamos en el sector público, la rigidez de las leyes y el aspecto social y humano se hacen aún más crítico. En este sentido, las NOGAI, efectivamente tienen un largo camino por recorrer que va de la mano con continuar entronizando el interés público como fin último de la profesión y resignificar su valor.

Bibliografía

- The Institute of Internal Auditor. Instituto de Auditores Internos de España. Federación Latinoamericana de Auditores Internos (FLAI). Normas Globales de Auditoría Interna. 2024. Estados Unidos /España.
- Contraloría General de la República / Nahun Frett. Nuevos Estándares Globales de Auditoría Interna. 2024. República Dominicana
- Rainer Lenz y David O’ Regan. Los Estándares Globales de Auditoría Interna: ¿Vino viejo en botellas nuevas? 2024. Alemania

María Isabel Dominguez De León

Miembro de la Comisión del Sector Público de la AIC y del Comité de Entidades Gubernamentales de la Fundación Latinoamericana de Auditores Internos (FLAI).

Es asesora en planificación, fortalecimiento institucional, control y procesos en la Secretaría Nacional de APP (Asociaciones Público – Privadas) de Panamá.

Laboró 22 años en la Contraloría General de su país adquiriendo amplia experiencia en auditoría interna, fiscalización de fondos y bienes públicos, gobernanza, control interno y riesgo.

Ha sido vicepresidenta del Instituto de Auditores Internos de Panamá y miembro de varias juntas directivas del Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Panamá.

Magíster en Administración de Negocios con énfasis en Banca y Finanzas, Contadora Pública Autorizada, Experta Contable Acreditada por AECA España y Especialización Internacional en NICSP.