

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores en Asia: una rica paleta*

ANNE LELIEPAULT

Gerente. Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI)

KARMA TENZIN

Gerente sénior. Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI)

RESUMEN

Este artículo no pretende ofrecer una visión exhaustiva de la gobernanza de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en Asia, dada la diversidad de situaciones. Los autores han optado por centrarse en las EFS que son miembros de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI), ya que este es el ámbito principal de los datos regionales disponibles, presentados en el Informe de la Revisión Global de las EFS (GSR, en sus siglas inglesas). El análisis de las fuentes consultadas identifica características y tendencias emergentes. Sin ánimo de exhaustividad, abordaremos los temas de las capacidades institucionales, la independencia y la gestión de los recursos humanos en estas EFS, así como una sección dedicada a las relaciones internacionales. Las EFS de Asia siguen diferentes modelos. La sólida cooperación regional dentro de ASOSAI, el compromiso con la adopción y aplicación de las normas ISSAI y un enfoque dinámico en la planificación estratégica, con un alto porcentaje de EFS que publican sus planes estratégicos, también caracterizan esta dinámica regional.

PALABRAS CLAVE

Asia | IDI | Entidades Fiscalizadoras Superiores

Independencia | ASOSAI

ABSTRACT

This article does not claim to provide an exhaustive overview of the governance of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Asia, given the diversity of situations. The authors have chosen to focus on the SAIs that are members of the Asian Organization of Supreme Audit Institutions (ASOSAI), as this is the primary scope of available regional data, presented in the Global SAI Stocktaking Report (GSR). The analysis of the consulted sources identifies emerging characteristics and trends. Without claiming to be exhaustive, we will address the themes of institutional capacities, independence and human resources management in these SAIs, as well as a section dedicated to international relations. The SAIs in Asia follows different models. Strong regional cooperation within ASOSAI, a commitment to adopting and implementing ISSAI standards, and a strong focus on strategic planning, with a high percentage of SAIs publishing their strategic plans, also characterize this regional dynamic.

KEYWORDS

Asia | IDI | Supreme Audit Institutions

Independence | ASOSAI

* Este artículo es la opinión personal de los autores y no compromete al organismo para el que trabajan.

Fuentes: *Informe de la Revisión Global de las EFS 2023*; informes PEFA; xxxx Índice Banco Mundial (independencia), Open Budget, OCDE.

1. Introducción

ASOSAI¹ (Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia) es uno de los Grupos Regionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Otros grupos regionales incluyen AFROSAI, ARABOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS y PASAI. ASOSAI se estableció en 1979 con 11 miembros. La primera Asamblea y la primera reunión del Comité Directivo tuvieron lugar en mayo de 1979 en Nueva Delhi, India, donde se aprobaron sus Normas y Reglamentos. Ahora, el número de miembros ha crecido hasta llegar a las 48 EFS. La estructura organizativa de ASOSAI incluye la Asamblea, el Comité Directivo, la Secretaría, el Comité de Desarrollo de Capacidades, las Fuerzas de Tarea (*Task Forces*) y el Comité de Auditoría. ASOSAI celebra su Asamblea cada tres años y el Comité Directivo se reúne anualmente. La última Asamblea se celebró en Delhi, India, en septiembre de 2025.

Algunas EFS que son miembros de ASOSAI también pertenecen a otros grupos regionales, destacando su compromiso con las colaboraciones transregionales. Entre los 48 miembros de ASOSAI, 22 EFS están afiliadas a organizaciones regionales adicionales. Por ejemplo, 10 EFS, incluyendo Baréin, Irak, Jordania y los Emiratos Árabes Unidos, son miembros de ARABOSAI, fortaleciendo los lazos entre países asiáticos y árabes. De manera similar, 8 EFS, como Armenia, Azerbaiyán, Chipre y Rusia², son parte de EUROSAI, enfatizando estrechas colaboraciones con Europa. Además, Australia, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea son miembros de PASAI, realizando intercambios dentro de la región del Pacífico. Mauricio también es miembro de AFROSAI, reflejando las conexiones con África. Esta doble afiliación permite a estas EFS beneficiarse de perspectivas y prácticas diversas, mejorando su capacidad para realizar auditorías efectivas y para promover la transparencia financiera a nivel regional e internacional.

2. Las capacidades institucionales: independencia y gobernanza

Los modelos institucionales de las EFS en Asia revelan una diversidad estructurada, centrada principalmente en cuatro marcos clave: el modelo Westminster, el modelo de Consejo Ejecutivo, el modelo de órgano Colegiado y el modelo Jurisdiccional. El modelo Westminster, inspirado en el sistema británico, predomina en países como India, Pakistán, Malasia y Bangladés. Este modelo se caracteriza por contar con una Oficina Nacional de Auditoría encabezada por un Auditor General independiente o equivalente, quien presenta informes de auditoría a un comité parlamentario. Esta estructura garantiza una supervisión centralizada e independiente de las finanzas públicas.

En contraste, naciones como Japón, Corea del Sur, Indonesia y Tailandia adoptan el modelo de Consejo Ejecutivo. Similar al modelo Westminster, este enfoque implica que un con-

1. Web de ASOSAI.

2. Nota del editor: A raíz de la invasión de Ucrania, en 2022, el Comité directivo de EUROSAI adoptó una resolución suspendiendo toda colaboración con las EFS de Rusia y de Bielorrusia.

sejo de auditoría realiza informes que se presentan al Parlamento. El modelo Colegiado está presente en países como Armenia, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Este modelo enfatiza la gobernanza compartida entre múltiples miembros, generalmente dentro de un órgano colegiado, promoviendo una supervisión equilibrada y colaborativa.

Turquía se distingue con su modelo Jurisdiccional, inspirado en el sistema napoleónico utilizado en Francia y muchos países latinos. En este marco, la EFS forma parte del sistema jurisdiccional y emite juicios sobre el uso de los fondos públicos por parte de los funcionarios y cargos públicos. Estas variaciones reflejan los diversos contextos políticos, históricos y culturales de Asia, destacando la importancia de adaptar los marcos institucionales para satisfacer las necesidades específicas de cada país. De hecho, es importante señalar que estos grupos no son homogéneos, que una EFS puede tener características de más de un modelo, y que algunas han evolucionado de un modelo a otro. Las tradiciones culturales, legales y políticas del país también influyen en la adaptación del modelo utilizado.

La independencia es reconocida como un principio fundamental para el buen funcionamiento de las EFS. Este principio está consagrado en la Declaración de Lima de INTOSAI. La Declaración de México desarrolló aún más el tema de la independencia de las EFS al definir ocho principios básicos de independencia para la auditoría externa de las finanzas públicas. La propia ASOSAI define la independencia como la libertad de la EFS para actuar de acuerdo con su mandato de auditoría, sin dirección o interferencia externa, lo que incluye la independencia administrativa y financiera. El *Informe de la Revisión Global de las EFS (GSR por sus siglas en inglés)* revela que las EFS operan en un contexto global donde su capacidad para auditar de forma independiente la gestión y las finanzas públicas podría verse afectada. Esta situación podría estar relacionada con el declive democrático mundial. El informe señala que la reducción de la independencia puede explicarse por limitaciones legales (de jure), así como por desafíos prácticos (de facto) en el trabajo de auditoría. Esta tendencia general también afecta a Asia, ya que las EFS de ASOSAI han experimentado un notable descenso en los índices de independencia de las EFS desde el último GSR. Las EFS se enfrentan a desafíos significativos en la autonomía financiera y la dotación de personal. La transparencia en el nombramiento del titular de la EFS y la adecuación del marco legal también son puntos débiles en algunas partes de Asia.

El Informe *InSAI 2021* del Banco Mundial (Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores), que evaluó la independencia de las EFS en 118 países basándose en 10 indicadores derivados de normas internacionales, proporciona datos más detallados para las regiones de Asia. En Asia Oriental y el Pacífico (que incluye 15 países), los indicadores mejor valorados fueron el mandato de auditoría y el acceso a la información y los documentos. Los indicadores peor valorados fueron la autonomía en asuntos de personal, seguida de la autonomía financiera. La transparencia en el proceso de nombramiento del titular de la EFS fue el indicador con más puntuaciones de cero en la región. En Asia Meridional (que incluye 8 países), los indicadores mejor valorados fueron los tipos de auditorías, el mandato de auditoría y la autonomía en el ámbito de auditoría. Los indicadores peor valorados fueron la autonomía en asuntos de personal, seguida de la auto-

mía financiera. Los indicadores con más puntuaciones cero fueron el marco constitucional y jurídico, la transparencia en el proceso de nombramiento del liderazgo de la EFS, la autonomía en materia de personal, y el derecho y la obligación de informar sobre las auditorías.

A nivel global, solo el 20 % de las EFS presentan su presupuesto directamente al poder legislativo para su aprobación. En términos de autonomía financiera y administrativa (Principio 8 de la Independencia de las EFS), la presentación directa del presupuesto de la EFS al poder legislativo en ASOSAI es más frecuente (29 %). Aunque el porcentaje es superior a la media global, significa que la mayoría de las EFS en la región de la ASOSAI siguen presentando sus presupuestos primero al Ministerio de Finanzas³. Además, a nivel mundial, y también en Asia, el presupuesto de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) se presenta al Ministerio de Finanzas, lo que puede considerarse una limitación en la asignación de recursos suficientes y adecuados a las EFS para que puedan cumplir su mandato. Finalmente, se están realizando esfuerzos para fortalecer la independencia de las EFS en Asia. Por ejemplo, IDI apoya a las EFS en desarrollo y cuenta con un mecanismo denominado SIRAM (por sus siglas en inglés), *Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS*, para abordar las amenazas a la independencia de las EFS. Los intercambios de conocimientos, como la visita de las EFS de Asia Central (Kazajistán, República Kirguisa, Uzbekistán) a IDI, destacan la importancia de mantener la independencia y fortalecer las capacidades institucionales.

3. Capacidades profesionales y funciones

El fortalecimiento de las capacidades profesionales es un aspecto central para las EFS en Asia. La eficacia de las EFS depende, en particular, de su capacidad para llevar a cabo el trabajo de auditoría de forma efectiva, de conformidad con las normas internacionales.

En cuanto a la adopción de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), las EFS miembros de ASOSAI están generalmente dispuestas a adoptarlas. Casi todas las EFS del mundo (97 %) han adoptado las Normas de Auditoría de INTOSAI (ISSAI) como referencia metodológica. Por lo tanto, es lógico que las EFS de ASOSAI no sean una excepción. En cuanto a su implementación, el 41 % de las EFS de ASOSAI han establecido una base legal para adoptar las ISSAI como normas oficiales⁴.

El Plan Estratégico de ASOSAI 2022-2027 hace hincapié en varios puntos clave para el desarrollo de las capacidades profesionales, tales como el desarrollo de la capacidad para auditar cuestiones relevantes como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el apoyo a las EFS en el desarrollo de metodologías y directrices de auditoría adecuadas, la formación del personal y la promoción de la garantía de calidad de la auditoría, desarrollando recursos humanos dedicados al desarrollo de capacidades, incluida su capacidad para utilizar soluciones en línea como el aprendizaje electrónico (*e-learning*).

3. GSR 2023.

4. GSR 2023.

ASOSAI es la región donde la publicación del plan estratégico por parte de las EFS está más extendida (94 %). Esto sugiere una voluntad de alinear sus prácticas con los estándares internacionales y de comunicar sus objetivos estratégicos.

Además, el 71 % de las EFS han integrado la digitalización en sus planes estratégicos, lo que refleja una tendencia hacia la modernización del proceso como parte de su plan estratégico. Esto demuestra un fuerte compromiso con la planificación estratégica, un área donde IDI desempeña un papel clave. Por ejemplo, la iniciativa de *Estrategia, Medición de Desempeño e Informes* (SPMR, en sus siglas en inglés) de IDI ha apoyado a 14 EFS en la región. El 41 % de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un departamento de metodología dedicado a esta tarea y alrededor del 80 % de ellas tienen un sistema de seguimiento, lo que indica una voluntad proactiva de supervisar el control y las auditorías realizadas.

Con respecto al desarrollo de capacidades, los miembros de ASOSAI son bastante receptivos a los desarrollos económicos y financieros globales. Esta capacidad de respuesta ilustra un enfoque proactivo del control. Por ejemplo, la iniciativa de *Educación Profesional para Personal Auditor de las EFS* (PESA, por sus siglas en inglés) ha formado a 302 auditores de 20 EFS en la región, con 80 auditores certificados por IDI. La Junta de Auditoría e Inspección (BAI) de Corea del Sur realizó un estudio que llevó a la identificación de áreas de alto riesgo y riesgos futuros a medio plazo⁵. En 2024, se han identificado 20 áreas.

ASOSAI también contribuye al desarrollo de capacidades de sus miembros organizando talleres y apoyando las auditorías sobre temas públicos emergentes o de gran resonancia, como la auditoría de programas de prevención de enfermedades infecciosas después de la situación de COVID-19 en 2023 en Vietnam.

En el área de las auditorías de los ODS, el 82 % de las EFS han llevado a cabo auditorías relacionadas con los ODS. Por ejemplo, la EFS de Indonesia (BPK RI) realizó una auditoría de gestión del Ministerio de Energía y Recursos Minerales de Indonesia, así como de otras entidades, en 2023, con respecto a la gestión del carbón, el gas natural y las energías renovables⁶. Esta auditoría tiene como objetivo apoyar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 7, garantizando el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. En diciembre de 2023 se celebró, en Bali, Indonesia, un seminario de ASOSAI de intercambio de conocimientos sobre «Cómo satisfacer las expectativas públicas de las EFS».

La mejora de las capacidades de auditoría conduce a auditorías coherentes y de alta calidad de acuerdo con los estándares de INTOSAI, fortaleciendo así las capacidades de auditoría en la región y promoviendo la buena gobernanza a través de una mayor transparencia y rendición de cuentas.

5. Revista ASOSAI (*ASOSAI Journal*), abril de 2024.

6. Revista ASOSAI (*ASOSAI Journal*), abril de 2024.

4. Impacto de la auditoría: Transparencia en la comunicación de los informes y en el funcionamiento propio de la EFS

Los países asiáticos están inmersos en procesos de descentralización y reformas de la gestión financiera pública en los diferentes niveles de gobierno. Estas reformas, como la transparencia fiscal, las transferencias intergubernamentales y la gestión de la inversión pública, crean un entorno dinámico para que las EFS evalúen la eficacia y el cumplimiento de estas nuevas prácticas.

La transparencia es uno de los principios fundamentales para las EFS, tal como lo definen las normas de INTOSAI. Varios factores pueden limitar el impacto y la transparencia de las EFS: estos incluyen la disminución de los niveles de independencia y las limitaciones en el acceso a la información, la capacidad de publicación, la ausencia de sistemas estructurados para el seguimiento de las recomendaciones, o el hecho de que algunas EFS se enfrentan a interferencias en la selección de sus programas de auditoría o en la gestión de sus presupuestos. El indicador PI-30.2 de PEFA que se refiere a la presentación de informes de auditoría al órgano legislativo, muestra que el 63 % de las EFS presentaron sus informes de auditoría al poder legislativo u otro organismo responsable de las finanzas públicas en un plazo de nueve meses desde la recepción de los estados financieros. El informe señala que las regiones EUROSAI, ASOSAI y CREFIAF obtienen buenos resultados en este sentido. Esto sugiere que las EFS que son miembros de ASOSAI presentan sus informes a su debido tiempo.

En general, presentar un informe que contenga información potencialmente comprometedora o sensible sigue siendo un desafío para algunas EFS. En la región de ASOSAI, como en otras regiones (ARABOSAI, CAROSAI y CREFIAF), el 20 % de las EFS han encontrado limitaciones en el acceso a la información hasta el punto de que ha comprometido la correcta realización de sus misiones de auditoría.

El 53 % de las EFS elaboran un informe de gestión y de rendición de cuentas, lo que demuestra su voluntad de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, aunque todavía hay margen de mejora. En cuanto al suministro de información y su accesibilidad por parte del público, el 65 % de las EFS miembros publican el 80 % de sus informes. El 59 % elaboran resúmenes para facilitar la comprensión del público y la rápida asimilación de las cuestiones y recomendaciones clave.

De hecho, aunque las EFS de ASOSAI muestran avances significativos, persisten algunos desafíos, especialmente en lo que respecta a la transparencia financiera (solo el 47 % de las EFS someten sus estados financieros a una auditoría externa) y al seguimiento de las auditorías (solo el 35 % de las EFS involucran a los medios de comunicación en el seguimiento). La cooperación con IDI sigue siendo fundamental para superar estos retos, como lo demuestra el apoyo bilateral prestado en el marco de la *Iniciativa Global para la Rendición de Cuentas de las EFS* (GSAI, en sus siglas inglesas), en la que EFS como las de Kirguistán y Tayikistán han recibido apoyo específico.

5. Relaciones internacionales

ASOSAI desempeña un papel crucial en Asia, facilitando la cooperación regional, el desarrollo de capacidades a través de talleres y seminarios, y sirviendo también como plataforma para el intercambio de conocimientos y buenas prácticas. Su secretaría tiene su sede en la Oficina Nacional de Auditoría de la República Popular China (CNAO, por sus siglas en inglés) en Pekín. El Comité de Auditoría de Japón es el Administrador del Desarrollo de Capacidades de ASOSAI. El Contralor y Auditor General de la India es el actual presidente de ASOSAI. La organización cuenta con varios comités y grupos de trabajo. La misión de ASOSAI incluye fomentar y promover la investigación y la publicación de trabajos de investigación y artículos profesionales en el ámbito de la auditoría y áreas relacionadas, así como organizar conferencias y seminarios para el intercambio de ideas y experiencias en el ámbito de la auditoría pública. ASOSAI se adhiere a valores fundamentales como la profesionalidad, la cooperación, la inclusividad, la innovación y la capacidad de respuesta. La profesionalidad implica trabajar con integridad, transparencia e independencia. Esta cooperación anima a las EFS miembros a fomentar la sinergia y establecer asociaciones estratégicas con las partes interesadas.

La organización celebró su 59ª reunión del Comité Directivo en Busan, Corea, en septiembre de 2023⁷, primera reunión presencial desde 2019 y donde se destacó la colaboración entre las EFS de la región.

La colaboración entre la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y ASOSAI es significativa y se demuestra a través de la ejecución de iniciativas de IDI en la región de ASOSAI y la cooperación IDI-ASOSAI.

6. La gestión de los recursos humanos

Existen limitaciones institucionales que obstaculizan la adopción de las mejores prácticas de gestión de recursos humanos, entre ellas el control limitado sobre los procesos de contratación, los ascensos y la remuneración. A nivel mundial, solo el 64 % de las EFS tienen pleno control sobre los procesos de contratación, el 72 % sobre los ascensos y el 49 % sobre la remuneración. Sin embargo, una mayor proporción de EFS de ASOSAI informan que basan sus planes de contratación en las necesidades de la organización en comparación con la media global⁸.

Aproximadamente el 55 % de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) informan de que su estrategia de recursos humanos está alineada con su plan estratégico y sus objetivos. Sin embargo, solo el 37 % de las EFS indican que tienen en cuenta la igualdad de género y la inclusión en su estrategia de recursos humanos⁹. Esto demuestra que, si bien muchas EFS se centran en la alineación estratégica, todavía hay un margen de mejora significativo en la incorporación de la igualdad de género y la inclusión en sus prácticas de recursos humanos.

7. Página web de ASOSAI.

8. GSR 2023.

9. GSR 2023.

La revista *Asian Journal of Government Audit* de abril de 2023 menciona los esfuerzos de la Oficina de Auditoría del Estado del Reino de Tailandia (SAO) para promover la igualdad de género dentro de su organización mediante cambios e iniciativas políticas, incluido el desarrollo de los recursos humanos para todos y el aumento de la representación femenina en puestos de liderazgo desde 2015.

7. Conclusiones

Las EFS de Asia están trabajando activamente, a menudo con el apoyo de organizaciones regionales e internacionales, para reforzar sus capacidades profesionales y aumentar el impacto de sus auditorías, en particular mediante la lucha contra la corrupción y la mejora de la gobernanza. La transparencia, en particular la publicación de informes y la comunicación abierta, se reconoce como crucial para lograr este impacto. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la independencia, el acceso a la información y la participación de las partes interesadas que continúan afectando a su capacidad para operar de manera efectiva y maximizar su influencia. La adopción de estándares internacionales, como las ISSAI, y la integración de la digitalización en los planes estratégicos reflejan un compromiso con la modernización y la mejora continua. A pesar de estos avances, es esencial que las EFS en Asia sigan abordando los obstáculos mencionados. Esto incluye no solo mejorar la autonomía financiera y administrativa, sino también promover la igualdad de género y la inclusión en sus estrategias de recursos humanos. La transparencia y la rendición de cuentas deben seguir siendo prioridades, asegurando que los informes de auditoría sean accesibles y comprensibles para el público.

En el futuro, las EFS de Asia tienen la oportunidad de consolidar aún más su papel como pilares de la transparencia y la buena gobernanza. Al hacerlo, no solo reforzarán la confianza del público en las instituciones, sino que también contribuirán de manera significativa al desarrollo sostenible y al bienestar de su ciudadanía. La colaboración continua con las organizaciones internacionales y la adopción de prácticas innovadoras serán fundamentales para alcanzar estos objetivos.