

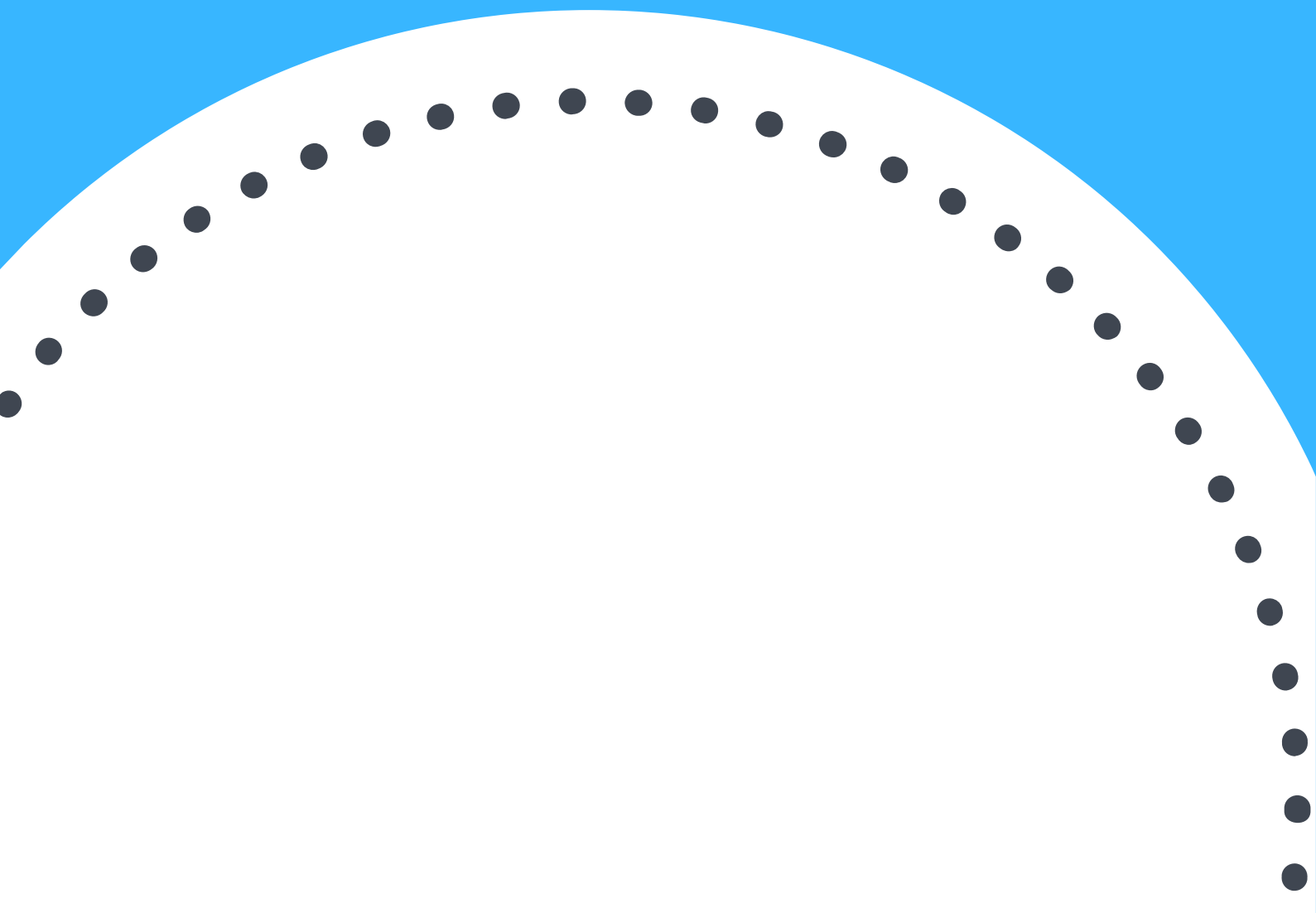


NOTA INFORMATIVA

EL ROL DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES EN LA BUENA GOBERNANZA DE LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

2019







Certificado de aseguramiento de calidad

Presidente del Objetivo 3: Comité de intercambio de conocimientos y servicios de conocimiento

Basado en la garantía brindada por el Presidente del **Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Industrias Extractivas** y la evaluación del Presidente de la Meta, se certifica que la **“Nota Informativa: El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Buena Gobernanza de la Industria Extractiva”**, que se coloca en el nivel **3 (tres)** de Garantía de calidad como se define en el documento sobre "Garantía de calidad en bienes públicos desarrollados fuera del debido proceso" aprobado por la Junta de Gobierno de INTOSAI en noviembre de 2017, se ha desarrollado siguiendo el proceso de Garantía de calidad como se detalla en el Certificado de Garantía de Calidad otorgado por el Presidente del Grupo de Trabajo.

El producto es válido hasta **31 de diciembre de 2022** y, si no se revisa y actualiza antes del **31 de diciembre de 2022** dejará de ser un bien público de INTOSAI desarrollado fuera del debido proceso.

Rajiv Mehrishi
Presidente del
Comité de Servicios de Conocimiento e
Intercambio de Conocimientos de la INTOSAI



**Certificado de garantía de calidad
Presidente del Grupo de Trabajo
De Auditoría de Industrias Extractivas (WGEI)**

Se certifica que la “**Nota Informativa: El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Buena Gobernanza de la Industria Extractiva**”, que se coloca en el nivel **3 (tres)** de Garantía de calidad como se define en el documento sobre “Garantía de calidad en bienes públicos desarrollados fuera del debido proceso” aprobado por la Junta de Gobierno de INTOSAI en noviembre de 2017, se ha desarrollado siguiendo el proceso de Garantía de calidad detallados.

En el desarrollo de este documento, la Nota fue circulada/compartida a los siguientes grupos para retroalimentación y comentarios:

- i. Expertos en el tema de la EFS de Noruega
- ii. Expertos en el tema de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)
- iii. Los 10 miembros del Comité Directivo del WGEI
- iv. El documento fue circulado a todos los miembros del WGEI para comentarios adicionales, previo a la reunión de los miembros del WGEI realizada en Manila, Filipinas del 27 al 29 de mayo de 2019; con el fin de brindar comentarios durante la reunión en Manila.
- v. El documento fue aprobado por los miembros del WGEI bajo la actividad 6 del Plan de Trabajo del WGEI presentado por la FES de Noruega, secundada por la FES de India, siguiendo la correspondiente propuesta de la EFS de Nigeria durante la reunión.

El producto es consistente con los Principios y Estándares relevantes de la INTOSAI.

El producto es válido hasta el **31 de diciembre de 2022** y, si no se revisa y actualiza antes de **diciembre de 2022**, dejará de ser un bien público de INTOSAI desarrollado fuera del debido proceso.

John F.S. Muwanga

PRESIDENTE DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUDITORÍA DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Buena Gobernanza de la Industria Extractiva

Contenido

I. Introducción a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)	9
A. ¿Qué son las EFS?	9
B. ¿Cuáles son los beneficios de las EFS?	10
C. Los tres tipos principales de auditoría	11
II. El papel de las EFS en el sector de la industria extractiva	12
A. ¿Qué es el sector de las industrias extractivas (IE)?	12
B. ¿Por qué las EFS son importantes para la industria extractiva?	13
C. La cadena de valor de las IE y áreas de auditoría	14
III. Enlaces y recursos	16

Esta nota informativa apunta a proporcionar a los interesados externos y al público en general una visión general rápida del rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) y cómo las EFS pueden contribuir al buen gobierno en el sector de la industria extractiva.

El rol de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la Buena Gobernanza de la Industria Extractiva (IE)

El rol de las FES es supervisar:

- ... la gestión de las finanzas públicas
- ... que las entidades públicas cumplan con las reglas y regulaciones
- ... el desempeño de los programas y políticas del gobierno

Las EFS juegan un rol importante en el sector de I, con el fin de asegurar lo siguiente:

Marco legal y regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento del marco legal y regulatorio
Exploración y gestión de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Los datos se gestionan y protegen adecuadamente
Adjudicación de contratos y licencias	<ul style="list-style-type: none"> • La adjudicación de licencias es transparente y se realiza de conformidad con las leyes y reglamentos
Seguimiento de operaciones	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno realiza seguimiento de operaciones relacionadas con IE en concordancia con las leyes y regulaciones
Evaluación y recaudación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas efectivos de recaudación de ingresos del gobierno
Gestión y asignación de ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno gestiona los ingresos de la IE con prudencia
Implementación de políticas sostenibles	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo sostenible en la IE, considerando aspectos económicos, sociales y ambientales relacionados con los ODS.

Transparencia
Responsabilidad
Desarrollo sostenible

I. Introducción a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)

A. ¿Que son las EFS?

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son la Entidad Fiscalizadora más alta de un país. Las EFS son conocidas principalmente por su papel en la supervisión de la gestión de las finanzas públicas, es decir, los ingresos y los gastos del gobierno. Muchas EFS también auditan el cumplimiento entidades públicas con las reglas y regulaciones, y el rendimiento de los programas y políticas del gobierno. Mediante el examen de la gestión financiera pública y el rendimiento, las EFS brindan garantías de que los recursos públicos se utilicen con prudencia y eficiencia en beneficio de los ciudadanos.

En la mayoría de los países la EFS¹ reportará resultados de la auditoría al parlamento de ese país en particular. El Parlamento hará entonces un seguimiento de los resultados al hacer recomendaciones y, si es necesario, llevar a cabo audiencias con los funcionarios contables responsables. Por lo general, este seguimiento parlamentario se lleva a cabo por un Comité de Cuentas Públicas (PAC por sus siglas en inglés). Los parlamentos representan a los ciudadanos, y la EFS es un instrumento para ayudar al Parlamento con el control de la gestión de gobierno. A través de este mecanismo, las EFS ayudan a garantizar la responsabilidad de los gobiernos con sus ciudadanos.

¹ Hay tres modelos institucionales establecidos de las EFS: Westminster, Judicial y de Junta. Para la lectura adicional, véase *Features and Functions of supreme Audit Institutions (2001, Octubre)*. PREM notes Public sector. World Bankl.

Un factor clave para la auditoría efectiva de las instituciones gubernamentales es el nivel de independencia que la entidad de fiscalización superior tiene de las ramas del gobierno que se supone debe auditar. Independencia se refiere a la autonomía financiera, la capacidad de tomar decisiones administrativas sin interferencia y la libertad de determinar el alcance de la auditoría. Por lo tanto, una EFS independiente y profesional es un actor importante en la cadena de responsabilidad de un país, ya que promueve la transparencia del sector público y la rendición de cuentas.

La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) opera como una organización paraguas para la comunidad internacional de EFS. Durante más de 50 años, se ha proporcionado un marco institucional para que las EFS promuevan el desarrollo y la transferencia de conocimientos, mejorar la auditoría gubernamental en todo el mundo y mejorar las capacidades profesionales, postura e influencia de las EFS miembros en sus respectivos países.

En la comunidad de la INTOSAI, el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de la Industria Extractiva (WGEI) se estableció en 2013 para facilitar el intercambio de conocimientos y la creación de redes para las EFS en relación con la auditoría del sector de IE, con el fin de promover el buen gobierno y el desarrollo sostenible en el sector de las industrias extractivas. El alcance del grupo de trabajo incluye petróleo, gas y minerales sólidos. El WGEI actualmente se compone de 45 miembros y está presidido por la EFS de Uganda por el periodo 2014-2022.

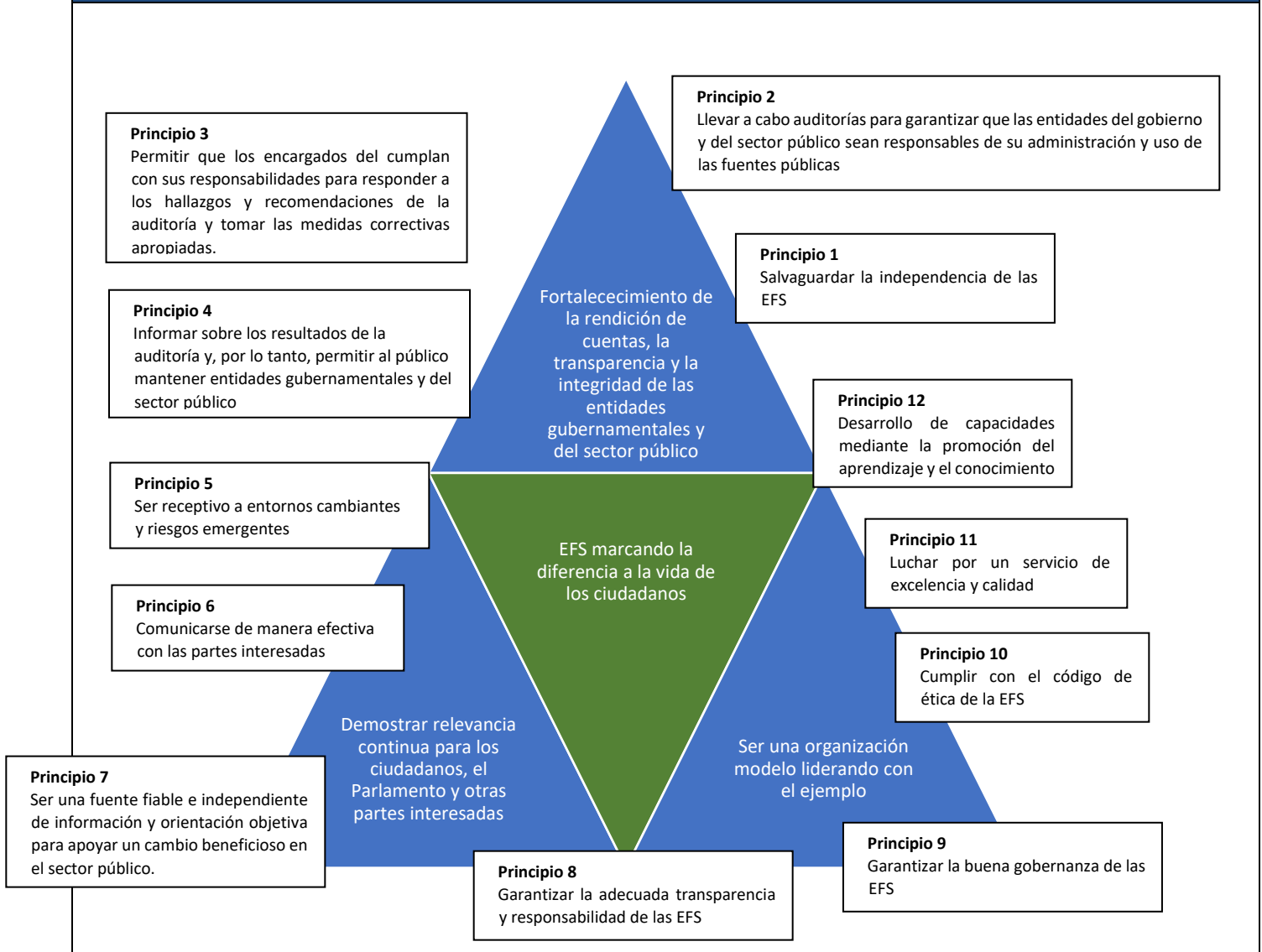
B. ¿Cuáles son los beneficios de las EFS?

Las EFS ofrecen valor y beneficios a sus respectivos países:

- (i) Fortaleciendo la rendición de cuentas, transparencia e integridad de las entidades gubernamentales y del sector público
- (ii) Demostrando la relevancia permanente a los ciudadanos, Parlamento y otras partes interesadas, y
- (iii) Siendo una organización modelo predicando con el ejemplo

Estos tres objetivos se pueden cumplir siguiendo los siguientes 12 principios, ilustrados a través de la figura debajo (ISSAI 12):

Figura 1: Los 12 principios de valor y beneficios de las EFS de cada objetivo



C. Tres tipos principales de auditoría

En 2010 la INTOSAI aprobó un conjunto de normas de auditoría: Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Las ISSAI cubren cuatro niveles diferentes. Los niveles 1 y 2 contienen orientaciones y requisitos en materia de independencia, código de ética, valor y los beneficios de las EFS y el sistema de control de calidad. Los niveles 3 y 4 describen los principios fundamentales sobre la manera de planificar, ejecutar y reportar las auditorías realizadas. De conformidad con las normas de auditoría anteriores, hay tres tipos principales de auditoría: financiera, de cumplimiento y de gestión:

Auditoría financiera

Se trata de una auditoría de estados financieros con el propósito de aumentar el grado de confianza de los usuarios previstos de los estados financieros. Esto se logra mediante la expresión de una opinión por el auditor de que los

estados financieros están preparados, en todos los aspectos materiales, de acuerdo con un marco de información financiera aplicable.

Auditoría de cumplimiento

El objetivo de la auditoría de cumplimiento es permitir a la EFS determinar si las actividades de las entidades del sector público están de acuerdo con la normativa pertinente (leyes, reglamentos y normas) que regula dichas entidades.

Auditoría de gestión

Una auditoría de gestión, a veces referida como una auditoría “relación calidad-precio”, se centra en si las instituciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, están desempeñándose de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si hay espacio para mejoras.

II. El rol de las EFS en las industrias del sector extractivo

A. ¿Cuál es el sector de la industria extractiva (IE)?

Por lo general la industria extractiva se refiere a las industrias del petróleo, gas y minería. Los procesos extractivos incluyen extracción de petróleo y gas, la minería, el dragado y canteras, y pueden ser tanto en tierra como submarinos. La siguiente ilustración muestra una visión simplificada de los principales actores y partes interesadas en el sector de la IE.

Figura 2: Visión general de los principales actores e interesados en el sector de las industrias extractivas



Principales partes interesadas	Ejemplos
Comunidad de las EFS	EFS, la INTOSAI y sus órganos regionales, WGEI, Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)
Autoridades gubernamentales	Ministerios responsables de las IE, Autoridades fiscales
Empresas petroleras, de gas y mineras	Total, Exxon Mobil, BP
Organizaciones de la IE	Asociación de la Industria Internacional Petrolera Conservación Ambiental (IPIECA), Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM)
Organismos multilaterales	Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de las Naciones Unidas (ONU)
ONGs	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), Publish What You Pay (PWYP), Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales (NRGI)

B. ¿Por qué las EFS son importantes para la industria extractiva?

Las investigaciones realizadas durante las últimas décadas han demostrado que varios países ricos en recursos les va mal en ambos índices, de desarrollo y gobernabilidad. En esencia, los estudios empíricos encontraron que algunos países ricos en recursos naturales tuvieron un menor crecimiento económico y menos democracia en comparación con países que no tienen una abundancia de recursos naturales. Este fenómeno se conoce como la maldición de los recursos o la paradoja de la abundancia. Hay muchas razones para esto, pero está claro que los retos están relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno. Mientras el rol de las EFS es aumentar la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión gubernamental de los recursos públicos, la importancia de las EFS en asegurar la buena gobernanza de los recursos de un país, se hace más evidente.

En el sector de las industrias extractivas, una EFS fuerte y eficaz puede contribuir a mejorar la supervisión más transparente de la industria, mejorar la gobernabilidad y ayudar a asegurar que los recursos naturales se utilizan en el mejor interés público. El mandato y contribución de las EFS abarcan toda la cadena de valor de la IE, desde el desarrollo de marcos legales sólidos, a la recaudación y distribución justa y transparente, así como el seguimiento del impacto ambiental y las políticas sostenibles. El papel de las EFS en las industrias de extracción puede variar según los países, dependiendo del mandato y el conocimiento de la propia EFS, la madurez del sector y el marco normativo del lugar.

Por otra parte, existe una estrecha relación entre la industria extractiva y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS). Los 17 ODS se centran principalmente en tres dimensiones, a saber, el crecimiento económico, inclusión social y protección del medio ambiente; que están relacionados con la industria extractiva. Las EFS desempeñan un papel importante en la aplicación de los ODS y en asegurar que el sector de la IE contribuya en el logro de estos objetivos.

C. Cadena de valor de la IE y áreas de auditoría

La cadena de valor de la IE, ilustra siete pasos² involucrados en la transformación de recursos naturales en los ingresos y, en última instancia, en crecimiento económico y valor para los ciudadanos de un país. La cadena de valor se utiliza con frecuencia para ilustrar la implicación del gobierno en cada uno de los pasos. Cada paso representa un área crítica y distinta necesaria para la generación de valor (en ingresos, empleo, creación de capacidades, etc.) para la población de un país. La siguiente tabla describe cada paso en la cadena de valor, potenciales temas de auditoría a lo largo de las mismas líneas y ejemplos de informes de auditoría pertinentes, realizadas por diversas EFS.

Tabla 1: cadena de valor de la IE y áreas de auditoría			
La cadena de valor EI	Descripción	Ejemplos de áreas de auditoría	Ejemplos de informes de auditoría
1. Marco legal y regulatorio	Una base para una buena gestión del sector de la industria extractiva es tener leyes y reglamentos actualizados, políticas e instituciones con una clara separación de funciones.	La EFS pueden auditar si las leyes son compatibles con la normativa pertinente e identificar si hay contradicciones o líneas borrosas sobre responsabilidades entre instituciones	<u>Informe de auditoría de medio ambiente sobre la normativa y el seguimiento de la gestión de residuos de perforación en la región de Albertina por la Autoridad Nacional de Gestión del Medio Ambiente (NEMA) (Uganda 2014)</u>

² La cadena de valor de la IE de 7 pasos, fue desarrollada en 2013 por el grupo de EFS de África que habla inglés (AFROSAI-E), basado en la clasificación del Banco Mundial.

<p>2. Exploración y gestión de datos</p>	<p>Para que la industria extractiva desarrolle las necesidades de los gobiernos para mapear sus reservas. Los datos sobre los recursos de petróleo y gas se reúnen principalmente a través de estudios sísmicos y perforación, y los datos sobre los recursos minerales se recogen a partir de muestras geológicas.</p>	<p>La EFS pueden auditar si los datos relevantes están gestionados y asegurados adecuadamente, y que el gobierno tiene el control y la propiedad de los datos generados.</p>	<p><u>Auditoría de Gestión sobre esfuerzos de exploración de Hidrocarburo de la Corporación Limitada de Petróleo y Gas Natural (Ministerio de Petróleo y Gas Natural)</u> (India 2012)</p>
<p>3. Adjudicación de contratos y licencias</p>	<p>Contratos y/o licencias son otorgadas por el gobierno a las empresas para explorar, desarrollar y producir recursos de la industria extractiva. Este proceso, idealmente, debería seguir el proceso de contratación competitivo para asegurar que las empresas más competentes y rentables son las elegidas.</p>	<p>La EFS puede auditar si el proceso de adjudicación de los contratos y licencias fue transparente y diseñado para atraer a las empresas que son competentes conforme las políticas del gobierno. Las EFS también puede auditar si el proceso está en línea con las leyes y normativa vigente.</p>	<p><u>Investigación de la práctica administrativa en conexión con la adjudicación de licencias de producción en el sector del petróleo de la Oficina de Auditoría General</u> (Noruega 2010)</p>
<p>4. Monitoreo de operaciones</p>	<p>El gobierno supervisará las actividades de las empresas de la industria extractiva en una serie de áreas. Las cifras de producción, tanto en calidad como en cantidad, deben ser verificadas por los controladores independientes. Los riesgos relacionados con las necesidades de salud, seguridad y medio ambiente que deben abordarse y ser supervisadas a través de inspecciones y revisiones rutinarias de seguridad, evaluaciones de impacto, etc.</p>	<p>La EFS puede auditar si el gobierno cumple con su rol como regulador de la industria extractiva. Se puede evaluar cómo el gobierno lleva a cabo inspecciones y asegura la calidad de la información reportada por las compañías de IE.</p>	<p><u>Esfuerzos de Verificación de Producción de Petróleo y Gas del Interior No Proporcionan Garantía Razonable y Precisa de Medida de Volúmenes de Producción</u> (USA 2010)</p>
<p>5. Evaluación y recaudación de ingresos</p>	<p>El gobierno tiene una serie de instrumentos fiscales a su disposición con fines de recaudación de impuestos. Regalías, participación en la producción, bonificaciones, impuestos, etc., todos ellos destinados a dar al gobierno su parte justa de los ingresos. Los riesgos pueden estar relacionados con mal cálculo de los ingresos</p>	<p>La EFS puede auditar cómo la agencia gubernamental encargada de la recaudación de ingresos ha establecido un sistema eficaz de recaudación, lo que garantiza la adopción de las mejores prácticas internacionales tales como las directrices de la OCDE sobre precios de transferencia.</p>	<p><u>Auditoría Coordinada sobre la Supervisión de los Ingresos Públicos de la Exploración y Producción en Brasil, Colombia y Perú</u> (Auditoría Coordinada 2014)</p>

	sobre la base de los datos de entrada equivocados o la inflación de los costos de las empresas.		
6. Gestión y asignación de ingresos	Después de la recolección de ingresos, el siguiente paso es asignar los fondos. Los ingresos pueden usarse para el presupuesto del próximo año, los fondos de reserva, la transferencia a las comunidades locales, etc. Puede haber un riesgo de mal manejo de los ingresos. Los ingresos pueden asignarse a cuentas no informadas en bancos extranjeros y no seguir las reglas de inversión.	La EFS puede seguir el flujo de ingresos y cifras de conciliación. En caso de existir, los informes EITI ³ pueden dar información valiosa a las EFS sobre las discrepancias que pueden requerir una mayor investigación.	Auditoría financiera en la gestión del fondo petrolero, así como auditorías de cumplimiento y desempeño (Ghana 2015)
7. Implementación de políticas sostenibles	Es importante tener en cuenta los posibles efectos negativos del sector de IE, así como el deterioro ambiental y la dependencia de los recursos de la IE. El gobierno puede reducir estos riesgos mediante la supervisión de la evaluación del impacto ambiental y la implementación de políticas con contenido local.	La EFS puede auditar cómo se están aplicando las leyes y regulaciones para reducir el impacto negativo del sector de IE y si el sistema de control y supervisión por parte del gobierno es eficaz.	Los Países Bajos como un centro de transmisión de gas en Europa. Un centro de gas: beneficios, necesidad y riesgos (Países Bajos 2014)

III. Enlaces y recursos

Órganos de la INTOSAI

- Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI): www.intosai.org/
- Grupo de Trabajo sobre Auditoría de la industria extractiva (WGEI): <http://www.wgei.org/>
- Organización de América Latina y el Caribe las Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS): <http://www.olacefs.com/>
- Organización Africana de Entidades Fiscalizadoras Superiores (AFROSAI): <http://www.afrosai.org/>
Grupo en inglés EFS en África, la AFROSAI-E: <https://afrosai-e.org.za/>
Grupo en francés EFS en África, CREFIAF: <http://www.crefiaf.org/>
- Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI): <http://www.arabosai.org/Ar/>
- Organización Asiática de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ASOSAI): <http://www.asosai.org/>
- Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico (PASAI): <http://www.pasai.org/>

³La Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) será una herramienta importante para las EFS en la auditoría del sector de IE. El estándar de la EITI es un estándar global que busca promover una gestión abierta y responsable del petróleo, gas y recursos minerales. Los países que implementan el estándar de la EITI requieren publicar informes EITI oportunos, que concilien las revelaciones sobre los ingresos del gobierno con la divulgación de las empresas referente al pago de impuestos. En este proceso de conciliación, las EFS tienen, potencialmente, al menos dos roles. En primer lugar, las EFS pueden dar seguimiento a las discrepancias identificadas en el informe de conciliación de la EITI. En segundo lugar, las EFS pueden ofrecer garantías a las estadísticas de ingresos reportadas por el gobierno, en base a la auditoría ya realizada por la EFS.

- Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe (CAROSAI): <http://www.carosai.org/>
- Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI): <http://www.eurosai.org>

Informes de auditoría de la Industria Extractiva

- Petróleo y gas: <http://www.wgei.org/oil-gas-auditoría-informes/>
- Minerales: <http://www.wgei.org/minerals-auditoría-informes/>

Iniciativas y centros de conocimiento

- GOXI - Compartiendo en la gobernanza de las industrias extractivas: www.goxi.org/
- Instituto de Gobernanza de Recursos Naturales (NRGI): www.resourcegovernance.org/
- Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI): www.eiti.org/
- Publica lo que pagas: www.publishwhatyoupay.org/
- Banco Mundial: www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE): [www.oecd.org/ctp/transfer-fijación de precios /](http://www.oecd.org/ctp/transfer-fijación-de-precios/)
- Centro de Recursos Anticorrupción U4: www.u4.no/
- Chatham House - Recursos: www.chathamhouse.org/research/topics/resources
- Red de Justicia Tributaria: <http://www.taxjustice.net/>
- Libro de Consulta: <http://www.eisourcebook.org/>
- One Petro: <https://www.onepetro.org/>
- Open Oil: <https://openoil.net/>
- Petropedia: <https://www.petropedia.com>

Lecturas adicionales

- *Features and functions of supreme audit institutions.* (2001, octubre). PREM notes Public Sector. Banco Mundial.
- *Working with Supreme Audit Institutions.* (2005, julio). How to Note. DFID Departamento del Desarrollo Internacional.

NOTA INFORMATIVA

