



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno

SUPERVISIÓN, INFORMACIÓN Y VISIÓN



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno

SUPERVISIÓN, INFORMACIÓN Y VISIÓN

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2017), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, París.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es>

ISBN 978-92-64-28058-8 (impresa)

ISBN 978-92-64-28062-5 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © Fon_nongkran/Shutterstock.com; © Demograph?/thenounproject.com; © Ed Gray/thenounproject.com; © Castor & Pollux/thenounproject.com; © Joey Sabey/thenounproject.com; © Yu luck/thenounproject.com; © Jacob Melton/thenounproject.com.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prefacio

Éste es el momento perfecto para lanzar una discusión más amplia e inclusiva sobre la función que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen a la hora de promover la buena gobernanza. En el documento *Integrar la Gobernanza en el Marco Normativo de Desarrollo Posterior a 2015*, las Naciones Unidas destaca el enlace vital entre la buena gobernanza y el desarrollo. Esta preocupación ha llevado a la inclusión del Objetivo 16, normalmente conocido como el objetivo de la gobernanza, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015. Este objetivo establece la necesidad de "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles".

Las EFS juegan un papel crucial como instituciones democráticas clave y nos esforzamos en ejercer nuestros deberes constitucionales de una forma aún más completa y efectiva. Estamos decididos a innovar: así que buscamos inspiración en la OECD, nuestro socio a largo plazo, y de las EFS que participan en nuestro estudio. Con las aportaciones de 11 países y la Unión Europea, estamos seguros de que cualquier brecha en nuestras operaciones, en comparación con nuestros socios, puede cerrarse, y que este proceso motivará aún más nuestro espíritu emprendedor e innovador. Estamos encantados de ver que este informe está lleno de buenas ideas sobre las que podemos avanzar.

El uso adecuado de estos potenciales componentes fundamentales requiere la capacidad de identificar y apoyar iniciativas que probablemente mejoren la gobernanza pública, sin, por otro lado, inducir controles excesivos que transformarían nuestras propias instituciones en otra causa de burocracia y parálisis. Este riesgo debe detectarse y evitarse adecuadamente. Debemos fomentar la construcción de un gobierno que tenga visión estratégica a largo plazo; que tome decisiones basadas en las evidencias y que haga un uso adecuado de los indicadores clave y de las evaluaciones de los expertos en los problemas complejos. Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta el entorno saludable y la agilidad que los funcionarios públicos a menudo necesitan para tratar las crisis y las inevitables disrupciones políticas.

Las buenas prácticas e iniciativas presentadas aquí también deben inspirar la búsqueda de soluciones que ofrezcan más efectividad y un mayor valor para la comunidad global de Entidades Fiscalizadoras Superiores, especialmente a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés). Con el fin de promover el cambio en nuestros gobiernos, creemos firmemente que es altamente efectivo y mutuamente beneficioso mantenernos informados sobre las nuevas tecnologías y los nuevos métodos usados por los auditores profesionales en todo el mundo, para así lograr mejorar las políticas públicas, la gestión y la gobernanza. .

La existencia continua de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a menudo basada en disposiciones constitucionales, no debería establecer zonas de confort que limiten el progreso o la innovación. Si bien, por un lado, nuestra independencia es esencial para ejercitar adecuadamente nuestros deberes, por otro lado, debemos tener pasión, visión y empatía con la *res publica*, manteniéndonos por tanto motivados y relevantes. Este trabajo ofrece a los líderes de las EFS y al personal técnico, mucha información prometedora. ¡Que lo disfruten!



Aroldo Cedraz,
Presidente del Tribunal Federal de Cuentas de Brasil (TCU)

Prólogo

¿Cómo pueden los gobiernos aprender mejor del pasado, tomar decisiones sólidas y pensar estratégicamente sobre el largo plazo y el futuro? ¿Cómo pueden los ciudadanos estar más seguros de que las decisiones políticas tomen en cuenta sus necesidades? A la hora de responder a estas preguntas, y en un entorno fiscal y político exigente y cada vez más complejo, es crítico considerar el valor agregado de todas las partes interesadas, incluyendo el poder ejecutivo, legislativo, la sociedad civil, y los agentes independientes como las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS).

En una época que hace hincapié en el "hacer más con menos", los gobiernos son responsables no sólo por la ejecución del presupuesto público, sino por el uso efectivo, eficiente y económico del dinero de los contribuyentes. Mediante su función tradicional de supervisar externamente las cuentas públicas, las EFS forman un eslabón crítico en la cadena de responsabilidades del país. Aún así, ésta no es la única forma en la que las EFS pueden apoyar la buena gobernanza.

En la función evolucionada de las EFS, existe un potencial sin aprovechar, que les permite ir más allá de su función de supervisión tradicional, y enlazar ese trabajo con la elaboración de políticas y la toma de decisiones. A través de este proceso las EFS pueden proporcionar información para mejorar el funcionamiento de los procesos y programas, y anticiparse para ayudar a los gobiernos a adaptarse a las tendencias y riesgos futuros. Dichas contribuciones a la resolución sistemática de problemas, basada en las evidencias, - puede llevar a cabo una mejor formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Las EFS líderes de los cuatro continentes incluyendo Brasil, Canadá, Chile, Francia, Corea, Países Bajos, Polonia, Portugal, Sudáfrica y Estados Unidos, compartieron información sobre cómo las EFS realizan valiosas contribuciones al ciclo político y a la buena gobernanza. Este informe proporciona ejemplos y estudios de caso de enfoques de fiscalización innovadores, que utilizan perspectivas transversales para ofrecer supervisión, información y visión. Por ejemplo, las EFS ofrecen información para reducir la duplicación, fragmentación y superposición en el gobierno, y evalúan la preparación del gobierno para dar respuesta a desafíos políticos a largo plazo, como el cambio climático y demográfico.

Las EFS contribuyen a una cadena de decisiones políticas que resiste el peso de los desafíos a corto, mediano y largo plazo. Las actividades de información y visión a menudo son ad-hoc, como muestra este estudio, y las EFS se pueden enfrentar a factores endógenos y exógenos que pueden limitar dichas contribuciones al ciclo político. Este informe ofrece recomendaciones progresistas sobre las opciones que tienen las EFS para evolucionar y para superar dichas limitaciones, reforzando por tanto el enfoque de todo el gobierno para establecer mejores políticas públicas para vivir mejor.



Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE

Reconocimientos

Este informe ha sido preparado por la División de Integridad del Sector Público del Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OECD. El trabajo ha sido dirigido y escrito por Alison McMeekin, con contribuciones de Gavin Ugale y bajo la supervisión de János Bertók y Julio Bacio Terracino, de la División de Integridad del Sector Público. Angelos Binis y Chad Burbank ofrecieron aportaciones muy valiosas y Thibaut Gigou gestionó las comunicaciones y el soporte editorial.

Este informe se benefició de la información y revisión de un sólido equipo de expertos en políticas públicas del Directorado de Gobernanza, incluyendo personal de la División de Presupuestos y Gastos Públicos, la División de Políticas Normativas, la División de Revisiones y Asociaciones de Gestión y la Oficina del Director. Colegas del Directorado de Fiscalizaciones Internas y Evaluaciones de la OECD que también ofrecieron información inicial.

Este informe se ha realizado gracias a los representantes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) seleccionadas de la OECD y países asociados, ya que proporcionaron información muy valiosa, ejemplos y datos a través de una encuesta y revisión que llevó bastante tiempo. Por todas sus contribuciones y esfuerzos, damos las gracias a nuestros colegas en las EFS de Brasil, Canadá, Chile, Francia, Corea, Países Bajos, Polonia, Portugal, Sudáfrica y Estados Unidos. También les damos las gracias a nuestros colegas de las EFS de la Unión Europea, México y Reino Unido por su apoyo durante las consultas. Queremos enviar un agradecimiento especial al experto internacional José R. Oyola y a Vicente Tophoff de la Federación Internacional de Contables, por sus aportaciones y comentarios sobre la versión preliminar.

Este informe ha sido posible gracias a las valiosas contribuciones del patrocinador de la iniciativa, la EFS de Brasil - el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU). En particular, queremos extender nuestra gratitud por el liderazgo del Presidente Aroldo Cedraz y el Ministro Augusto Nardes, y por la valiosa orientación de Rainério Rodrigues Leite, Secretario General de Control Externo; Felicio Ribas Torres, Secretario General Conjunto de Control Externo; Marcelo Barros Gomes, Coordinador General del Sector de Políticas Sociales; Cláudio Souza Castello Branco, Coordinador General de Servicios de Gestión Públicos Centrales; Luis Aktusu, Coordinador General de Desarrollo Nacional; Leonardo Rodrigues Albernaz, Secretario de Macro Análisis Gubernamental; Ana Paula Silva da Silva, Secretaria de Control Externo - Gestión Estatal; Dagomar Henriques Lima, Secretario de Métodos y Soporte de Control Externo; y a los Auditores Federales de Control Externo del TCU, incluyendo Rodrigo Araujo Vieira, Leonardo Naves Sousa, Cristina Monken Mascarenhas y Maridel Piloto de Noronha.

Este informe es un punto de referencia en la evolución de diálogos de varios años sobre la función de las EFS en la buena gobernanza en el seno de las EFS y entre las EFS y los representantes ejecutivos. Otras EFS asociadas participaron en conversaciones políticas con representantes del ejecutivo, celebradas en junio del 2014 en París y en noviembre de 2014 en Brasilia. A través de estos diálogos, y teniendo en cuenta el trabajo del Comité de Gobernanza Pública de la OECD, este informe pretende proporcionar consideraciones equilibradas para las EFS en vista de la arquitectura de gestión más amplia. Gracias en especial a los representantes del centro de gobierno de Brasil, Países Bajos y Estados Unidos por aportar sus contrapuntos y consideraciones.

Índice

Acrónimos y abreviaturas.....	11
Resumen Ejecutivo	13
Capítulo 1 Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores al ciclo de la política pública ...15	
¿Por qué la OECD está realizando este trabajo? <i>Integrando la evidencia en el ciclo de políticas públicas</i>	16
El objetivo: <i>Aprovechar el valor agregado de las EFS</i>	18
El enfoque: <i>Integrar perspectivas de las EFS y el ejecutivo</i>	20
La metodología: <i>Enraizada en los principios internacionales</i>	20
Las principales conclusiones del informe: <i>Las EFS están activas a la hora de evaluar las funciones de todo el ciclo de políticas públicas</i>	22
El resultado: <i>Consideraciones para todos los actores de la gobernanza</i>	29
Mensajes claves a las EFS: <i>Ser conscientes y estar preparados</i>	32
Notas	34
Referencias.....	35
Capítulo 2 Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la formulación de políticas públicas	37
Función clave 1: Conducción y planificación estratégica que abarca a todo el gobierno.....	38
Función clave 2: Planificación presupuestaria.....	48
Función clave 3: Establecer una política normativa.....	55
Función clave 4: Ejercicio de control interno y gestión de riesgos.....	59
Haciendo Balance: Las actividades de la EFS en el apoyo de la formulación de políticas públicas.....	64
Desafíos y limitaciones para la participación de la EFS.....	68
Conclusiones sobre el papel de las EFS en el apoyo a la formulación de políticas públicas.....	68
Estudios de caso de actividades de la EFS que dan soporte a la formulación de políticas públicas	69
Notas	80
Referencias.....	81
Capítulo 3 Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la implementación de políticas públicas.....	87
Función clave 5: Coordinar y comunicar.....	88
Función clave 6: Implementación del presupuesto	93
Función clave 7: Implementación y aplicación de las políticas normativas	98
Función clave 8: Ejercicio de control interno y gestión de riesgo	100
Haciendo balance: Actividades de las EFS en el apoyo a la implementación	104
Desafíos y limitaciones para la participación de las EFS	108
Conclusiones sobre el papel de las EFS en el apoyo a la implementación de políticas públicas	108
Estudios de caso de actividades de las EFS que apoyan la implementación de políticas públicas	109
Notas	116
Referencias.....	117

Capítulo 4 Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la evaluación y la supervisión de políticas públicas	121
Función clave 9: Evaluación de los resultados y mejora del rendimiento	122
Función clave 10: Supervisión y responsabilidad	127
Hacer balance: actividades de las EFS en el apoyo a la evaluación de políticas públicas y la supervisión	134
Desafíos y limitaciones para la participación de las EFS	137
Conclusiones sobre el papel de las EFS en el apoyo a la evaluación y supervisión de políticas públicas	138
Estudios de caso de las actividades de apoyo a la evaluación y supervisión de políticas públicas de las EFS	140
Notas	154
Referencias	155

Gráficas

1.1. Dinámica de las evaluaciones de las EFS de las funciones claves del ciclo de la política pública	27
1.2. Número de desafíos a los que las EFS se enfrentan a la hora de evaluar funciones concretas de las políticas públicas	28
1.3. Factores que limitan las actividades seleccionadas a la hora de evaluar el ciclo de la política pública	28
2.1. Nivel de actividad de las EFS en la evaluación de elementos clave de formulación de políticas públicas, por país	67
2.2. Impulso a las evaluaciones de las EFS de funciones clave de la formulación de políticas públicas	67
2.3. Factores que limitan las actividades seleccionadas en la evaluación de la formulación de políticas	68
3.1. Nivel de actividad de las EFS en la evaluación de los elementos clave de la implementación de políticas públicas, por país	106
3.2. Impulso a las evaluaciones de las EFS de las funciones principales de la aplicación de políticas públicas	107
3.3. Factores que limitan la selección de actividades en la evaluación de la implementación de políticas públicas	108
4.1. Nivel de actividad de las EFS en la valoración de los elementos clave de la evaluación y supervisión de políticas públicas, por país	136
4.2. Impulso a las evaluaciones de las EFS de las funciones clave de evaluación y supervisión de las políticas públicas	137
4.3. Factores que limitan la selección de actividades en la valoración de la evaluación y supervisión de políticas públicas	138

Tablas

1.1 Funciones claves del ciclo de la política pública en un estado estratégico y abierto	21
1.2 Seleccione las actividades de la EFS en todo el ciclo de la política pública	23
1.3 Tipos de evaluación de las funciones claves del ciclo de la política pública, por 10 EFS encuestadas	26
1.4 Supervisión, información y visión: Capacidades y actividades	31
2.1 Elementos claves de la conducción y planificación estratégicas a nivel de todo el gobierno	39
2.2 Elementos claves de la planificación presupuestaria	48
2.3 Elementos clave para establecer una política pública normativa	56
2.4 Elementos clave para establecer políticas de control interno y gestionar riesgos	60
2.5 Las actividades de la EFS en la evaluación de la formulación de políticas públicas	65
2.6 Tipos de evaluación de funciones clave de la formulación de políticas públicas, de acuerdo a 10 EFS encuestadas	66
3.1 Los elementos clave de la coordinación y la comunicación	89

3.2 Elementos clave en la implementación del presupuesto.....	94
3.3 Elementos clave para establecer y hacer cumplir una política pública normativa.....	98
3.4 Elementos clave en el ejercicio de control interno y gestión de riesgo.....	101
3.5 Actividades de las EFS en la evaluación de la implementación de políticas públicas.....	105
3.6 Tipos de evaluación de las funciones clave en la implementación de políticas públicas, entre 10 EFS encuestadas.....	107
4.1 Elementos clave de la evaluación por resultados y la mejora del rendimiento.....	123
4.2 Elementos clave de evaluación y supervisión.....	127
4.3 Actividades de las EFS en la valoración de la evaluación y la supervisión de políticas públicas.....	135
4.4 Tipos de valoración de las funciones clave de la evaluación y supervisión de políticas públicas, por 10 EFS encuestadas.....	136

Recuadros

1.1. ¿Qué es una Entidad Fiscalizadora Superior?.....	18
1.2. Desde supervisión a información y visión: Las EFS en el siglo XXI.....	31
2.1. El OHRA del Gobierno de Finlandia “Esfuerzo de Reforma del Sistema de Conducción”.....	40
2.2. Enfoques conjuntos e innovadores para la elaboración de políticas públicas: "Edu-Lab" de Perú.....	45
2.3. Revisiones de gastos: Australia, Países Bajos y Reino Unido.....	50
2.4. La EFS de Polonia – preparación de documentos estratégicos de gobierno para 2014-2020.....	69
2.5. La EFS de los Países Bajos - vinculando decisiones basadas en evidencias con mayores niveles de eficiencia.....	71
2.6. La EFS de los Estados Unidos - vinculación de la actuación para la toma de decisiones en el Congreso y el Ejecutivo.....	72
2.7. Las EFS de Canadá, Corea y Países Bajos - el uso de la visión para evaluar la sostenibilidad de la fuerza laboral y el envejecimiento de la población.....	75
2.8. La EFS de Sudáfrica - presupuesto y revisión del plan estratégico.....	76
2.9. La EFS de Corea – auditoría e inspección integral para apoyar el éxito de la reforma normativa en Corea ..	78
2.10. La EFS de Portugal - reforzar los controles en las empresas estatales.....	79
3.1. La EFS de Brasil - marco normativo del TCU para evaluar las políticas públicas.....	109
3.2. La EFS de Polonia – auditoría de ejecución del presupuesto anual del estado.....	111
3.3. La EFS de los Países Bajos – evaluación de la exposición al riesgo financiero del gobierno.....	113
3.4. La EFS de Brasil - evaluación de la madurez de la gestión del riesgo en el Gobierno Federal.....	114
4.1. La EFS de Canadá – valoración del programa de evaluación en el Gobierno Federal.....	140
4.2. La EFS de Brasil - índice de madurez para los sistemas de evaluación de programas gubernamentales (ISA-Gov).....	142
4.3. La EFS de Canadá - auditoría para la rendición de cuentas y la inclusión.....	143
4.4. La EFS de Corea- auditoría para la rendición de cuentas y la inclusión.....	146
4.5. La EFS de Países Bajos - auditoría para la rendición de cuentas y la inclusión.....	147
4.6. La EFS de Sudáfrica - auditoría para la rendición de cuentas y la inclusión.....	148
4.7. La EFS de Brasil - auditoría para la política nacional de desarrollo.....	150
4.8. La EFS de la Unión Europea - evaluación de la gestión de los conflictos de interés en las agencias de la UE.....	152

Acrónimos y abreviaturas

AGSA	Auditor General de Sudáfrica (EFS de Sudáfrica)
ANAO	Oficina Nacional Australiana de Fiscalización (EFS de Australia)
ASF	Oficina Superior de Fiscalización de México (EFS de México - Auditoría Superior de la Federación)
BAI	Junta de Fiscalización e Inspección (EFS de Corea)
CoG	Centro de gobierno
CGR	Contralor General de la República de Chile (EFS de Chile - Contraloría General de la República)
ECA	Tribunal Europeo de Auditores (EFS de la Unión Europea)
GAO	Oficina de Contabilidad Pública (EFS de Estados Unidos)
HRM	Gestión de recursos humanos
ICT	Tecnología de la información y la comunicación
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (OIEFS)
ISEFS	Estándares Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
OAG	Oficina del Auditor General (EFS de Canadá)
OMB	Oficina de Gestión y Presupuestos
NAO	Oficina Nacional de Fiscalización (EFS de Reino Unido)
NIK	Oficina Nacional de Fiscalización (EFS de Polonia - Najwyższa Izba Kontroli)
PFM	Gestión de finanzas públicas
PPP	Asociación público-privada
RIA	Evaluación del impacto normativo
EFS	Entidad fiscalizadora superior
TBS	Secretaría del Consejo del Tesoro
TCU	Tribunal Federal de Cuentas (EFS de Brasil - Tribunal de Cuentas de la Unión)

Resumen Ejecutivo

Las nuevas estrategias de gobernanza pública, impulsadas por la crisis financiera, la desaceleración económica y la necesidad de los gobiernos de hacer más con menos, han obligado a los países a realizar una evaluación introspectiva de los procesos gubernamentales y sus resultados. Además, la caída de la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, junto con un aumento de la desigualdad, subraya la necesidad de que los programas públicos sean más efectivos y se adapten más a las necesidades de los ciudadanos.

Una comprensión más sistemática del significado de la eficacia y eficiencia es vital para dar respuesta a los desafíos de las políticas económicas, sociales y medioambientales a largo plazo y cada vez más complejas. Seleccionar de forma efectiva los programas y herramientas políticas que ofrecen valor económico y realizar intercambios estratégicos, no es un proceso ad hoc, y deben tenerse en cuenta las evidencias y los análisis. Sin embargo, en un entorno de recursos restringidos, los gobiernos se pueden enfrentar a desafíos a la hora de implementar una visión más amplia de cara a iniciativas entre gobiernos y variar las prioridades políticas.

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) cuentan con un potencial sin explotar para ayudar a los gobiernos a cumplir con estos desafíos, y pueden proporcionar evidencia crítica para informar sobre lo que funciona y lo que no funciona en la gobernanza pública. Las EFS y profesionales independientes son entidades conocidas y de confianza por hacer que el gobierno rinda cuentas por el uso de los recursos públicos. Sin embargo, sus actividades han evolucionado a lo largo de las décadas recientes proporcionando una visión más amplia y transversal de cómo los procesos y programas funcionan en el gobierno. Existe potencial para las EFS, a través de su análisis externo y objetivo, de reforzar la base de evidencias sobre las cuales se toman las decisiones políticas y complementan las estimaciones de valor económico.

Este informe esquematiza cómo diez EFS líderes están evaluando políticas públicas y programas relacionados con etapas clave del ciclo político de normativas. Se centra en la experiencia de las EFS de Brasil, Canadá, Chile, Francia, Corea, Países Bajos, Polonia, Portugal, Sudáfrica y Estados Unidos. Al combinar la actividad de la EFS con las buenas prácticas gubernamentales y los desafíos políticos, el informe destaca que el objetivo de proporcionar valor económico se comparte entre la legislatura, la rama ejecutiva y las EFS, y que podría dirigirse mejor utilizando el potencial de todas las partes involucradas.

Descubrimientos clave:

- **Las EFS participantes están invirtiendo experiencia y recursos de forma proactiva en las actividades que ofrecen información y visión.** La promoción de la rendición de cuentas a través de la supervisión sigue siendo una actividad primordial del trabajo de las EFS. Sin embargo, las EFS están asumiendo una visión sistémica para señalar asuntos transversales y tendencias a corto plazo (información), y para pronosticar las implicaciones de las políticas públicas y

predecir los riesgos a mediano y largo plazo (visión). Por ejemplo, algunas EFS del estudio ofrecen información sobre la duplicación, fragmentación y superposición en el gobierno, mientras que otras evalúan la preparación del gobierno para dar respuesta a desafíos políticos a largo plazo, como el cambio climático y demográfico.

- **Las diez EFS participantes son activas a la hora de evaluar las funciones necesarias para la formulación, implementación y evaluación de las políticas y programas públicos.** Las EFS encuestadas tienden a ser más activas a la hora de evaluar la consecución de los principios de las buenas prácticas en áreas tradicionales, incluyendo la planificación y ejecución presupuestaria y el control interno. Son menos propensas a evaluar la eficiencia y efectividad de los procesos necesarios para la conducción estratégica del gobierno o para la comunicación y coordinación en el gobierno.
- **Las EFS del estudio emplean diferentes enfoques y metodologías para proporcionar información y visión.** Las EFS realizan auditorías financieras, de conformidad y de rendimiento, además de evaluaciones que integran el criterio de valor económico. También, las EFS recurren a algo más que los informes de fiscalización tradicionales para comunicar resultados, y están desarrollando directrices, manuales y seminarios para proporcionar y comunicar información con las entidades auditadas, y testimonios para los comités legislativos relevantes.
- **La adopción por parte de las EFS de las actividades de generar y proporcionar información y visión es en gran parte ad hoc.** Algunas EFS en el estudio han ampliado de forma estratégica y sistemática su cartera de fiscalizaciones para incluir actividades de información y visión. Sin embargo, estas actividades a menudo se llevan a cabo de forma ad hoc, ya sea por petición de la legislatura o en respuesta a casos delicados o de alto perfil.
- **Las EFS encuestadas se enfrentan a desafíos y restricciones internas que pueden limitar las evaluaciones de ciertas funciones normativas.** Los desafíos internos incluyen la falta de recursos y habilidades. Sin embargo, las EFS también informaron que los desafíos externos, como la falta de liderazgo en la rama ejecutiva, también afectan su capacidad de evaluar de forma efectiva las funciones de políticas clave.
- **Las EFS deberían considerar su amplio papel en la gobernanza y prepararse para el intercambio estratégico que puede ser necesario para permanecer relevantes y dar respuesta a los complejos desafíos de las políticas públicas (normativas).** La experiencia de las diez EFS participantes se usa para proporcionar consideraciones clave en relación con la relevancia de las actividades existentes y nuevas, si las hubiera. Las consideraciones se centran alrededor del intercambio estratégico que puede ser requerido internamente (sobre habilidades y entre actividades), la necesidad de asegurar la calidad y puntualidad del trabajo de fiscalización, las contribuciones del trabajo de las EFS al entramado más amplio de la gobernanza y las funciones de otras instituciones públicas.

Las diez EFS participantes provienen de diferentes modelos de EFS y entornos nacionales. No obstante, sus experiencias presentan opciones e información para todas las EFS progresistas sobre cómo reforzar el vínculo entre su trabajo y las necesidades de la legislatura, el ejecutivo y los ciudadanos y al mismo tiempo conservar su independencia.

Capítulo 1

Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores al ciclo de la política pública

Este capítulo resume la motivación para explorar la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el siglo XXI, los principales objetivos y el enfoque metodológico seguido en todo el informe. Los principales descubrimientos se sintetizan en base a los datos de la encuesta y a los estudios de casos de 10 EFS que evalúan y dan soporte a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Capítulos 2, 3 y 4 respectivamente). Las buenas prácticas y limitaciones en las actividades de la EFS se combinan para resaltar las consideraciones claves para las mismas a la hora de evaluar su relevancia en el siglo XXI. En particular, este capítulo explica la evolución de las EFS desde proporcionar supervisión a contribuir a la información y visión para lograr una gobernanza mejorada del ciclo de políticas públicas. Este capítulo explora el potencial de las EFS, así como el del poder ejecutivo y la legislatura, para mejorar su impacto actual y potencial al mejorar la arquitectura de gobernanza más amplia.

¿Por qué la OECD está realizando este trabajo? *Integrando la evidencia en el ciclo de políticas públicas.*

El clima de gobernanza actual

Las nuevas tendencias en la administración pública y los esfuerzos continuos de consolidación fiscal han obligado a los países a realizar revisiones introspectivas de los procesos públicos y sus resultados. Las tendencias de principios del siglo XXI mostraron al estado expandiéndose al ámbito de la prestación de servicios, donde se hizo más activo empleando a terceros y a Asociaciones Públicas-Privadas (PPP por sus siglas en inglés) para adaptarse a las necesidades de los ciudadanos. Mientras que los jefes de gobierno se centraron en superar las presiones financieras, el punto de mira se puso sobre las instituciones del centro de gobierno (CoG) que estaban intentando demostrar que eran decisivas e inteligentes a la hora de coordinar un servicio público mayor y más complejo (OECD, 2015a; OECD, 2014a).

Los recortes en programas más recientes y la consolidación fiscal han disminuido la inversión pública y han afectado enormemente al bienestar social, las pensiones, la salud y la inversión en infraestructuras (OECD, 2015b). Al mismo tiempo, las pruebas demuestran que la inclusión social está vinculada al crecimiento económico sostenible (OECD, 2015c), con una estimación de 4,7 puntos porcentuales de crecimiento acumulado, achatado por la desigualdad entre 1985 y 2006 (OECD 2015b). Durante el mismo periodo, se ha producido una caída de la confianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos (OECD, 2015c, 2015d). Los movimientos sociales centrados en la desigualdad y la corrupción, y un enfoque en la transparencia y los derechos de los ciudadanos para acceder a la información, componen las demandas de compensaciones hechas por los gobiernos para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Además, la instantaneidad de la comunicación ha aumentado las expectativas de las sociedades exigiendo que los gobiernos hagan que las respuestas sean más transparentes y eficientes.

Los planes de consolidación fiscal de los países miembros de la OECD entre 2009 y 2015 se centran principalmente en recortar el programa de gastos, donde aproximadamente el 25% de los recortes estuvieron dirigidos al gasto operacional (OECD, 2012). Los gobiernos siguen estando bajo la presión de tener que tomar decisiones difíciles entre la financiación del programa y las herramientas y mecanismos usados para ofrecer esos programas y servicios de forma eficiente y efectiva. En muchos países pertenecientes a la OECD, esto ha requerido una franca aceptación de las limitaciones de las tendencias de gestión pública anteriores, y una disposición para reformar sus operaciones en nombre del valor económico.

Las tendencias de gestión pública anteriores a la crisis financiera enfatizaron el punto de vista de "dejar que los gestores gestionen", centrándose en las capacidades de gestión, la flexibilidad y la discreción. El énfasis cambió a «hacer que los gestores gestionen», mediante mecanismos de rendición de cuentas y controles más pronunciados. Los países de la OECD han expresado su frustración sobre el efecto dominó que causaron estas tendencias, que incluyen la falta de dirección de la política estratégica, la priorización del desarrollo de competencias políticas sobre las habilidades políticas técnicas y, como resultado, políticas públicas y programas erróneamente diseñados (OECD, 2015e).

La tendencia al cumplimiento y la rendición de cuentas basada en los resultados coincidió con un enfoque sobre el uso de indicadores clave en vez de enfocarse en su utilidad, surgió el riesgo de que la atención de los gestores se tergiversara hacia resultados más limitados no establecidos de acuerdo con objetivos más amplios.¹ Crear un entorno de generación de políticas públicas de alto rendimiento y además adecuadamente responsable, sigue siendo una tarea difícil. Los gobiernos se esfuerzan por aplicar un conjunto calculado de normas y controles que fomenten el logro de los objetivos de las políticas públicas mientras que, de

forma simultánea, cultivan un entorno innovador y competitivo que funciona en conjunto para generar un crecimiento más inclusivo.

Los poderes ejecutivo y legislativo requieren informaciones y aportaciones de objetivos confiables para descifrar los mensajes clave de la información relacionada con el rendimiento. Al mismo tiempo, existe un interés renovado de las legislaturas de los países miembros de la OECD de reafirmar su función en la rendición de cuentas, y en estar más comprometidos en el proceso presupuestario (Santiso, 2013). Sin embargo, existen brechas entre las intenciones de la legislatura para influir en los procedimientos y la capacidad técnica de hacerlo de forma significativa. La necesidad y en algunos casos la falta de experiencia técnica ha salido a la luz gracias a los avances tecnológicos, que enfatizan la necesidad de responder rápidamente a las necesidades del cliente con un análisis más complejo.

La respuesta del gobierno: Hacia un entorno de toma de decisiones políticas más estratégico

Los esfuerzos para agilizar la maquinaria del gobierno para crear y demostrar el valor económico ya se daban antes de la crisis financiera, y han continuado desde entonces. La evidencia muestra que enfrentar los problemas financieros a corto plazo no es contra la idea de ser más adaptable y flexible para abordar los desafíos políticos a medio y largo plazo (OECD, 2015e). Un gobierno que está más capacitado para responder a los desafíos representa un estado estratégico y ágil, que puede pasar de un enfoque reactivo a uno proactivo para identificar los desafíos y los riesgos de forma oportuna. Este tipo de gobierno asegura que hay una base de evidencia sólida sobre la cual se pueden tomar decisiones, que se capitalizarán en programas y procesos que funcionan y está más abierto a reducir aquellos que no funcionan. Tiene la capacidad y disposición para movilizar a las diferentes partes de una cadena de suministro reforzada, y reconoce que la fuerza del sector público es la suma de sus partes, donde todas ellas conocen su función y tienen el poder de participar de forma eficiente, efectiva y económica (OECD, 2015a, 2014b).

¿Pero qué aspecto tiene un estado más estratégico y abierto en la práctica? Los gobiernos pertenecientes a la OECD se basan en las lecciones aprendidas de la era de la nueva gestión pública (1990-2005), para desbloquear y reconstruir un estado más sencillo y agilizado en nombre del valor económico. Las tendencias claves desde el 2005 incluyen: ministerios principales más pequeños, un enfoque sobre la capacidad de análisis y evaluación; un aumento de las iniciativas entre ministerios; la fusión de las agencias ejecutivas (integración horizontal); la integración de las unidades normativas y supervisoras (cuerpo de inspectores) y la supervisión basada en riesgos y la concentración del entorno estándar para la gestión operacional (finanzas, auditoría interna, RRHH, compras, ICT, etc.) en uno o dos ministerios (OECD, 2015e, 2014a). La evaluación se ha transformado incluyendo la creación de presupuestos basados en el rendimiento y la planificación fiscal de varios años vinculada a objetivos de política pública más amplios; bucles de retroalimentación para informar las políticas públicas de próxima generación; y un enfoque en el uso de la transparencia para comprometerse y responder a las demandas de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos.

Estas tendencias reflejan la transición hacia la adopción de una función de conducción más fuerte que aporta mayor coherencia al gobierno. La capacidad del CoG es ahora vital para desarrollar un estado más estratégico y ágil que se ve conducido hacia una dirección común. La estrategia del gobierno debe reflejar una visión a más largo plazo para el país, que sea independiente de los ciclos electorales y se implemente y evalúe de forma efectiva, eficiente y económica. Un estado que se equipa de forma adecuada para el escrutinio del gobierno, a través de un vínculo funcional entre el parlamento y aquellos que proporcionan información objetiva de sus prácticas y rendimiento debe complementarse con una legislatura bien informada (Santiso, 2013).

El objetivo: *Aprovechar el valor agregado de las EFS*

Un estado estratégico y ágil emplea funciones del quehacer político y herramientas en la producción de políticas públicas para conseguir los resultados esperados. Existen tres etapas claves en el ciclo de las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. La etapa de formulación prepara al sector público para el éxito, alineando planes, recursos y reglas para aumentar la probabilidad de conseguir los objetivos mediante una implementación efectiva. La etapa de implementación implica la comunicación y la coordinación, la práctica de las reglas y controles y una ejecución sólida del presupuesto. Para mejorar y comprender cómo realizar transacciones difíciles y cuáles acciones se corresponden con el éxito, deben integrarse en la etapa de formulación los mecanismos destinados a la supervisión y evaluación, y acumular los resultados para procesos de planificación futura. La evaluación junto con la transparencia sigue siendo una responsabilidad principal, y aún así está por debajo de lo esperado por parte del gobierno. Estas etapas se desarrollan en la Tabla 1.1.

La transición a un estado más ágil requiere que los actores de la gobernanza estén abiertos a fuentes de información relevante que facilitarán una mejor toma de decisiones y el establecimiento de prioridades y mejoras mejor dirigidas. Esto puede significar integrar referencias, principios internacionales e información de actores no ejecutivos. En esto, las EFS pueden desempeñar un papel único.

Además, los gobiernos tienen la necesidad de puntos de vista objetivos y externos sobre la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y sus resultados. Cuando aquellos responsables de evaluar los éxitos y fallas son los mismos que diseñaron el programa en cuestión, puede existir el riesgo de que dicha evaluación sea una tarea administrativa o produzca resultados sesgados. Los programas que llevan el peso político o son sensibles para los ciudadanos, pueden institucionalizarse, incluso si son ineficaces, inefectivos y costosos. Las EFS contribuyen a una base de evidencias más robusta, complementando la evaluación liderada por el gobierno con evaluaciones externas. Su supervisión, información y visión externas se vuelve aún más pertinente en vista de la falta de confianza y el aumento de la intolerancia hacia el derroche y el abuso de los recursos públicos.

Recuadro 1.1. ¿Qué es una Entidad Fiscalizadora Superior?

Una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS), o entidad fiscalizadora nacional, cumple la función de fiscalización externa independiente y técnica del sector público, que se establece normalmente dentro de la constitución de un país o por el organismo legislativo superior. Una EFS es responsable de supervisar y hacer responsable al gobierno de su uso de recursos públicos, junto con el organismo legislador y otros organismos de supervisión. Las EFS tienen diferentes modelos y disposiciones institucionales en relación a los poderes legislador, ejecutivo y judicial. Si hay más de un organismo que realice la función de fiscalización externa del sector público, la EFS se distingue normalmente como poseedora de las garantías constitucionales de independencia más fuertes (OECD, 2011).

En línea con su estado de organismos externos independientes, las EFS requieren completa discreción y una autoridad lo suficientemente amplia (INTOSAI 2013), aunque esto difiere dependiendo del contexto del país de la EFS. Para proporcionar competencias y conclusiones creíbles sobre el uso y gestión de los recursos públicos, las EFS necesitan la capacidad de acceder a todos los documentos relevantes, de trabajar in situ y de realizar seguimientos con las entidades auditadas sobre sus conclusiones (INTOSAI, 1977).

Para que una EFS pueda responsabilizar a un gobierno de la administración de los recursos públicos de forma efectiva, debe operar sobre los principios fundamentales de independencia, transparencia y responsabilidad, ética y control de calidad (INTOSAI, 2013). Una EFS independiente y profesional debe seguir los principios que se espera de las entidades del sector público que audita, predicando con el ejemplo.

Recuadro 1.1. ¿Qué es una Entidad Fiscalizadora Superior? (continuación)

La Asamblea General de las Naciones Unidas enfatizó el valor agregado de las entidades fiscalizadoras superiores mediante la Resolución 69/228 del 19 de diciembre del 2014: "Promover y fomentar la eficiencia, responsabilidad, efectividad y transparencia de la administración pública reforzando las Entidades Fiscalizadoras Superiores" (ONU, 2014). Este decreto se creó sobre la Resolución A/66/209 de diciembre del 2011, y enfatiza el vínculo entre una administración pública eficiente, responsable y transparente con la implementación de objetivos de desarrollo establecidos internacionalmente.

Fuentes:

OECD (2011), *Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability*, Informe presentado en un seminario conjunto entre la Auditoría Interna de la OCDE y la Dirección General de Desarrollo Territorial y Gobernanza Pública de la OECD, 13 April, 2011, OECD, Paris.

www.oecd.org/governance/47638204.pdf

INTOSAI (2013), *Fundamental Principles for Public Sector Auditing*, International Standards of Supreme Audit Institutions (ISEFS): 100, INTOSAI Professional Standards Committee, Copenhagen.

INTOSAI (1997), *Guidance for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls: EFS Experiences in Implementing and Evaluating Internal Controls*, INTOSAI Guidance for Good Governance, 9110, Copenhagen, www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9110-guidance-for-reporting-on-the-effectiveness-of-internal-controls-sai-experienc.html.

United Nations General Assembly (2014), *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*, Resolution A/RES/69/228,

www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2014/EN_Resolution_69_228.pdf.

El objetivo de este informe es explorar cómo las EFS contribuyen a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (es decir, el ciclo de las políticas públicas). Esquematiza cómo las EFS proporcionan supervisión, información y visión, principalmente a las instituciones del CoG, aunque también a otras entidades responsables de la coordinación e implementación de la agenda del gobierno. Al hacerlo, este informe apoya el propósito más amplio de informar y animar al diálogo dentro y entre las EFS, además del nuevo diálogo entre las EFS y los actores clave de gobernanza. Estas discusiones por país pueden ayudar a identificar cómo las EFS pueden contribuir a que el gobierno ofrezca políticas públicas, programas y servicios más efectivos, eficientes y económicos, manteniendo al mismo tiempo sus funciones tradicionales de promover la responsabilidad.

El informe también tiene el objetivo de proporcionar a los poderes ejecutivo y legislativo una mejor comprensión de la importancia, relevancia y utilidad de la función de las EFS y su trabajo existente de fiscalización y asesoramiento. De forma similar, su finalidad es proporcionar a las EFS una mejor comprensión de los desafíos a los que se enfrentan las ramas ejecutivas. Este informe ofrece numerosos ejemplos de trabajos de fiscalización y asesoramiento que las EFS pueden considerar relevantes en relación con los desafíos de gobernanza en su país, además de los pasos estratégicos y rentables que pueden dar para integrar esos desafíos.

Este informe promueve el diálogo entre las EFS y el poder ejecutivo y legislativo, sobre la base de que las EFS tienen una visión aguzada propia sobre el gobierno, y siguen siendo una de las instituciones públicas más fidedignas, a pesar de un descenso en la confianza en los gobiernos y las legislaturas. La credibilidad de las EFS entre los ciudadanos es en gran parte resultado de su función de supervisión tradicional. Aunque este informe destaca el potencial

de las EFS para adoptar diferentes funciones, esto no debería ser a costa de su función de supervisión para promover la responsabilidad del gobierno.

El enfoque: *Integrar perspectivas de las EFS y el ejecutivo*

Para presentar informaciones realistas de la participación de la EFS a la hora de dar soporte y mejorar la gobernanza, este informe utiliza una aproximación colaborativa que se basa en la experiencia y aportaciones de las EFS y los representantes del ejecutivo. Las diez EFS asociadas que ofrecieron aportes detallados para este informe son el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, que es patrocinador del informe, Canadá, Chile, Francia, Corea, Países Bajos, Polonia, Portugal, Sudáfrica y Estados Unidos. Las EFS de la Unión Europea (UE), México y Reino Unido también han prestado su experiencia. Estas instituciones líderes son miembros de varios comités y grupos de la comunidad de EFS, que representan a países miembros de la OECD y a socios claves de los cinco continentes. Aunque las diez EFS asociadas de este informe no tienen la intención de proporcionar una muestra representativa, este informe muestra una gama de prácticas de auditoría que tienen un denominador común entre las EFS participantes, sin importar el modelo de EFS o los supuestos de la función tradicional de las EFS.

Este informe reconoce que los países se diferencian en términos de entornos legales, políticas económicas, modelos de fiscalización, y otros factores que podrían influir en la aplicación de ciertos conceptos en varios países. A pesar de las diferencias entre países, un diálogo constructivo depende de la receptividad de los países para beneficiarse de las lecciones aprendidas de otros, muchas de las cuales se indican en este informe. Este informe incluye la perspectiva de la rama ejecutiva a través de redes de la OECD relevantes, y la consulta con representantes de los países participantes.

La metodología: *Enraizada en los principios internacionales*

Los siguientes capítulos (2, 3 y 4) representan la formulación, implementación y etapas de evaluación del ciclo de las políticas públicas, respectivamente. **Como se muestra en la Tabla 1.1 a continuación, cada etapa de las políticas públicas está desglosada en funciones claves.** Estas funciones de la política se describen con sus "elementos claves", enraizados en los principios internacionales, que son necesarios para su implementación, así como los desafíos y buenas prácticas.

Se preguntó a cada EFS si había evaluado los "elementos claves" particulares de cada función de las políticas públicas. Las preguntas de la encuesta no se basaban en las presunciones de la función tradicional de las EFS en cada etapa de las políticas públicas. Los resultados del sumario se muestran en la Tabla 1.2. Los Capítulos 2, 3 y 4 informan cuántas EFS evaluaron elementos concretos, y ofrecen ejemplos de las formas innovadoras en que las EFS han hecho esto. Cada capítulo proporciona información sobre el formato de estas actividades de las EFS (ya sean un tipo concreto de auditoría, evaluación o directrices) y las limitaciones que las EFS experimentaron a la hora de realizar dicha actividad.

Además, el final de cada capítulo incluye un conjunto de estudios de caso, proporcionados por las EFS como parte de una encuesta, que ofrecen información más exhaustiva sobre las iniciativas concretas de auditoría. Siempre que sea posible, se proporcionarán enlaces para seguir leyendo. Los estudios de caso se estructuran por: tipo de actividad, objetivo, alcance, metodología, criterio, recursos, beneficios, buenas prácticas, lecciones aprendidas y otras informaciones.

Tabla 1.1 Funciones claves del ciclo de políticas públicas en un estado estratégico y abierto

Etapas del ciclo de la política pública		Funciones y elementos clave de un estado estratégico y abierto
El bucle de opinión	Formulación de políticas Preparar al sector público para el éxito mediante: 1) <i>la definición de funciones y responsabilidades</i> ; 2) <i>la consideración de los recursos y presupuestos</i> ; y 3) <i>el desarrollo de reglas y directrices</i> . (Capítulo 2)	Función clave 1 Conducción y planificación estratégica de todo el gobierno Los programas del gobierno responden a las necesidades futuras, se establecen planes claros para su implementación y las mejoras en los servicios se basan en los resultados del rendimiento.
		Función clave 2 Planificación presupuestaria Las presunciones financieras son sólidas e indican un marco normativo presupuestario realista que muestra cómo se pueden conseguir los objetivos multianuales.
		Función clave 3 Establecimiento de la política normativa Asegurar una buena gobernanza normativa con el fin de conseguir una implementación efectiva de las políticas públicas.
		Función clave 4 Crear políticas de gestión de riesgos y control interno Asegurar que la gestión de riesgos y el control interno son una parte de la planificación estratégica.
	Implementación de políticas <i>Asegurar la coordinación y comunicación, la ejecución eficiente del presupuesto y la aplicación de normas y controles para conseguir los objetivos.</i> (Capítulo 3)	Función clave 5 Coordinar y comunicar La coordinación horizontal y vertical efectiva existe para implementar los programas públicos e impulsar el éxito de iniciativas transversales.
		Función clave 6 Implementación del presupuesto Se asegura una implementación fiel del presupuesto con supervisión y transparencia apropiada, aunque se permite la flexibilidad necesaria.
		Función clave 7 Implementar y hacer cumplir la política normativa Los procesos normativos se basan en riesgos, son accesibles y coherentes de forma que se aumente la probabilidad de cumplir con los objetivos de la norma, minimizando al mismo tiempo las cargas indebidas.
		Función clave 8 Ejercitar control interno y gestión de riesgos Se proporcionan directrices funcionales en el control interno y gestión del riesgo a nivel de todo el gobierno, mientras los gestores del sector público evalúan, informan, supervisan y revisan los riesgos y controles para conseguir los objetivos.
	Evaluación y supervisión de políticas <i>Comprobar el pulso del gobierno y usarlo de forma objetiva para promover altos estándares, buena gobernanza y políticas efectivas e inclusivas.</i> (Capítulo 4)	Función clave 9 Evaluar los resultados Existe un sistema integrado y abierto para evaluar el rendimiento del gobierno, e incorporar opiniones y lecciones aprendidas, como formas de mejorar el rendimiento de las políticas, programas e instituciones.
		Función clave 10 Supervisión y responsabilidad Los mecanismos efectivos y objetivos existen para asegurar que los gobiernos responden a los ciudadanos, son transparentes en los procesos y resultados, y promueven la integridad en el sector público.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Las principales conclusiones del informe: *Las EFS están activas a la hora de evaluar las funciones de todo el ciclo de políticas públicas*

Las conclusiones detalladas y los ejemplos proporcionados en los Capítulos 2, 3 y 4 se agregan aquí para mostrar un hilo común entre las actividades y limitaciones que las EFS experimentan a medida que ofrecen supervisión, información y visión en todo el ciclo de las políticas públicas.

Actividades de las EFS para apoyar el ciclo de políticas públicas

La encuesta preguntó si las 10 EFS asociadas encuestadas habían evaluado (es decir, auditado o proporcionado servicios de asesoría) los elementos concretos de las funciones políticas clave. Por ejemplo, la encuesta preguntó si las EFS habían evaluado un elemento concreto de la conducción estratégica (función clave 1 de la etapa de formulación de políticas): “La existencia o desarrollo de criterios de evaluación en todo el gobierno”. Esto se repitió en todo el ciclo de la política pública.

Estas preguntas y respuestas de la encuesta (Tabla 1.2) muestran que las **EFS participantes están evaluando las funciones claves en todo el ciclo de la política pública**. De las 48 preguntas totales, al menos la mitad (cinco de diez) de las EFS encuestadas dijeron que tuvieron en consideración todos los elementos particulares presentados menos uno.²

Las preguntas de la encuesta que reflejaron las actividades más tradicionales de las EFS, como auditoría de cuentas públicas y supervisión de asignaciones financieras, recibieron el número más alto de respuestas afirmativas por parte de las EFS. En estas áreas, las EFS han acumulado décadas de experiencia y tienen más probabilidad de haber incorporado estos elementos de buenas prácticas del gobierno en su ámbito de auditoría. Sin embargo, las EFS también están activas a la hora de evaluar áreas que no están tan integradas en el cometido tradicional de una EFS, como la evaluación de procesos de planificación estratégica del gobierno, o las capacidades de comunicación y coordinación del CoG.

Varias preguntas de la encuesta se centraron en ver si las EFS evalúan asuntos transversales. **Las respuestas indicaron que las EFS realizan un seguimiento, formal o informalmente, de asuntos transversales que ayudan a explicar las deficiencias y carencias del valor económico de los programas y políticas públicas**. Los asuntos recurrentes y arriesgados se han convertido, como resultado, en el centro de muchas auditorías. Más ampliamente, los estudios de caso de cada capítulo muestran que las EFS se dirigen a programas y políticas públicas de alto costo que tienen implicaciones para la sociedad y la integración.

Al evaluar todo el ciclo de la política pública, las EFS siguen la cadena de entrega, desde evaluar la capacidad del CoG para establecer y dirigir, hasta la aplicación de controles a nivel ministerial para conseguir los objetivos del CoG. Este trabajo refleja la comprensión de la importancia del rendimiento efectivo y eficiente de los procesos e instituciones responsables de formular, implementar y aplicar una política pública.

Tabla 1.2 Seleccione las actividades de la EFS en todo el ciclo de la política pública.

Etapa de la política	La encuesta preguntó a las 10 EFS participantes, "¿Su EFS evaluó..."	"Sí" (de las 10 EFS)
Formulación de políticas	Función clave 1: Conducción y planificación estratégica en todo el gobierno	
	El uso de una base de evidencias confiable en los procesos de planificación. Esto puede incluir observar la confiabilidad y amplitud de las aportaciones, los mecanismos para usar los datos relacionados con el rendimiento y los resultados; los mecanismos para integrar tendencias futuras y riesgos	9
	La apertura de los procesos de planificación estratégica en todo el gobierno, incluyendo la existencia de consultas en el proceso de planificación	8
	La división de responsabilidades entre los interlocutores involucrados en la planificación estratégica	7
	La existencia o desarrollo de criterios de evaluación en todo el gobierno	6
	La capacidad y/o eficacia del gobierno central (ej. Centro de Gobierno), incluyendo: asegurar que la visión a largo plazo está en armonía con otros documentos claves (planes fiscales); asegurar que la visión a largo plazo se refleja en los planes de trabajo de los ministerios	6
	Función clave 2: Planificación presupuestaria	
	La adecuación de los procesos de planificación presupuestaria, incluyendo: facilitar la alineación entre los objetivos presupuestarios y estratégicos; asegurar la confiabilidad y calidad de las herramientas que fundamentan el presupuesto; gestionar la deuda pública; evaluar la sostenibilidad a largo plazo; guiar el proceso multianual de la asignación de recursos	9
	La solidez y calidad del marco normativo nacional de la gobernanza presupuestaria promoviendo la asignación óptima de recursos, la implementación, evaluación y revisión.	9
	La integridad, confiabilidad y precisión del documento presupuestario y la conformidad de la información presupuestaria con los estándares de contabilidad.	8
	La apertura de los procesos de planificación presupuestaria, incluyendo: la existencia y/o adecuación de debates participativos y realistas sobre las opciones presupuestarias; si es adecuado informar a los ciudadanos, a la Legislatura y a los participantes claves del verdadero estado de las finanzas públicas.	6
	Funciones claves 3 y 4: Establecimiento de reglas y controles*	
	Los procesos para el desarrollo de regulaciones y políticas normativas, incluyendo: la claridad de los objetivos de los marcos normativos de la política normativa; la incorporación de una gestión de riesgos; la apertura y consulta de procesos; la alineación de la política normativa con los principios internacionales.	10
	Los procesos para el desarrollo de directrices de control interno, incluyendo: la incorporación de la gestión de riesgos; la apertura y consulta de los procesos; la alineación con los principios internacionales.	9

La aplicación efectiva y eficiente de las herramientas normativas, incluyendo: diagnóstico de los problemas normativos que interfieren en los niveles del gobierno; evaluaciones del impacto; revisión con posterioridad del inventario normativo; informes sobre el rendimiento de los resultados normativos.

7

La flexibilidad de la creación de reglas y sistemas de control interno para adaptarse a los riesgos y tendencias futuros.

6

La claridad y delimitación de las funciones y responsabilidades de los interlocutores involucrados en crear e implementar normas y controles internos.

6

Etapa de la política	La encuesta preguntó a las 10 EFS participantes, "¿Su EFS evaluó..."	"Si" (de las 10 EFS)
Implementación de políticas	Función clave 5: Coordinar y comunicar	
	Mecanismos para compartir la información y conseguir transparencia de forma efectiva: entre los niveles del gobierno; en las entidades; y entre entidades.	8
	Mecanismos para coordinar la implementación de forma efectiva: entre los niveles del gobierno; en las entidades; y entre entidades.	8
	Mecanismos para coordinar las actividades de reforma normativas y de control.	7
	La separación de las funciones de los interlocutores relevantes, en términos de coordinación y/o superposición de las funciones en la gestión normativa, la gestión presupuestaria y el control interno.	6
	La efectividad de los organismos centrales de coordinación a la hora de comunicar y coordinar, incluyendo: asegurar que la gestión senior de los ministerios conoce las tendencias/riesgos; proporcionar directrices a los departamentos y ministerios competentes.	6
	La eficiencia de la gestión senior para asegurar que la visión del gobierno o los indicadores relacionados se comprenden e integran.	2
	Función clave 6: Implementación del presupuesto	
	La efectividad de los procesos en vigor para gestionar, vigilar y supervisar las asignaciones financieras, incluyendo: el cumplimiento y la consistencia de las reasignaciones de presupuesto en el año corriente; la adecuación de los informes de ejecución de presupuesto en el año corriente.	10
	La precisión y la honradez de las cuentas públicas anuales de los organismos públicos y del gobierno en su totalidad.	10
	Si existen mecanismos adecuados para generar y capturar información sobre el rendimiento de calidad durante la fase de ejecución del presupuesto.	8
	La adecuación de otros mecanismos para determinar la calidad y confiabilidad de los pronósticos presupuestarios y los planes fiscales y gestionarlos oportunamente.	8
	La claridad en la autoridad de las entidades públicas para reasignar fondos durante el año corriente.	7
	Funciones claves 7 y 8: Implementación de reglas y controles*	
	La aplicación efectiva, eficiente y económica de la gestión del riesgo, a través de enfoques basados en el riesgo, incluyendo: control interno, política normativa y gestión presupuestaria.	10
	La aplicación efectiva y eficiente de mecanismos de control interno a nivel de entidad, incluyendo: confiabilidad de la creación de informes; lograr los objetivos a nivel de entidad; disuadir y detectar el fraude y la corrupción en las entidades del sector público.	10
	Entidades del sector público para el cumplimiento de las normas aplicables para el control interno y la gestión financiera (incluyendo reguladores).	9
	La independencia y/o capacidad de auditar y controlar a las entidades, incluyendo: unidades de auditoría interna; comités de auditoría.	9
	La aplicación por parte de las entidades públicas de las políticas de integridad (conflicto de intereses, divulgación de activos, mecanismos de denuncia, etc.).	9
	Liderazgo de las entidades del sector público para establecer una cultura de control y gestión de riesgos.	7
	La efectividad de las políticas y / o programas para la capacidad de gestión normativa y la capacidad del control interno.	7

Etapa de la política	La encuesta preguntó a las 10 EFS participantes, "¿Su EFS evaluó..."		"Sí" (de las 10 EFS)
Evaluación y supervisión de la política	Función clave 9: Evaluar los resultados		
	La existencia de líneas de información claras sobre los resultados y rendimiento entre las entidades y las autoridades y los usuarios y / o partes interesadas (incluyendo los ciudadanos).		9
	Los logros del gobierno de objetivos que abarcan a todo el gobierno u orientados a la misión.		8
	La existencia de un sistema de evaluación en todo el gobierno, incluyendo: los mecanismos para asegurar información confiable del rendimiento, de calidad y auditable, financiera y no financiera; los mecanismos para integrar la supervisión y la evaluación en todo el gobierno con la planificación estratégica; alineación con las buenas prácticas internacionales; alineación con los indicadores nacionales claves.		7
	La existencia de un programa de evaluación en cada ministerio, incluyendo: los mecanismos para asegurar la información confiable del desempeño financiero y no financiero, de calidad, auditable; mecanismos para integrar la información del desempeño en los objetivos; coherencia entre los objetivos, resultados y visión del gobierno.		7
	El desempeño de los organismos de coordinación central a la hora de coordinar una evaluación integral en todo el gobierno.		7
	La accesibilidad y confiabilidad de los sistemas de datos para recoger, almacenar y usar la información sobre el desempeño, accesible a varios niveles del gobierno.		6
	La existencia de presupuestos relacionados con el desempeño, como aportaciones al proceso de creación de políticas, incluyendo: la calidad, disponibilidad y fiscalización de la información presupuestaria relacionada; la solidez de los modelos lógicos del programa en vigor.		5
	Función clave 10: Supervisión y responsabilidad		
	El diseño y la calidad de los marcos normativos anti corrupción y anti fraude en todos los niveles del gobierno.		9
	El desempeño de las entidades auditadas frente a los objetivos a nivel de entidad y/o los objetivos nacionales.		8
	La idoneidad de los mecanismos de informes para la accesibilidad de los ciudadanos.		8
	La independencia, capacidad, efectividad y eficiencia de los organismos de supervisión (instituciones de fiscalización, supervisión normativa, defensor del pueblo, etc.).		8
	El cumplimiento con las leyes de acceso a la libertad de información.		8
	La efectividad y eficiencia del sistema de control interno del gobierno, incluyendo: a la hora de conseguir los objetivos del gobierno; para la aplicación de un marco normativo anti corrupción abarcador a todo el gobierno.		8
	El desempeño de la normativa para conseguir los objetivos.		7
	La existencia de consultas con las partes interesadas sobre las experiencias con los programas y servicios.		7
	El desempeño de las unidades de planificación y coordinación estratégica, las instituciones y unidades de control, y los reguladores para conseguir sus objetivos operacionales y facilitar el logro de los objetivos del gobierno.		6

Notas: * Para efectos de la encuesta, se agregaron las funciones claves 3 (Establecer una política normativa) y 4 (Crear políticas de gestión de riesgos y control interno).

** Para efectos de la encuesta, se agregaron las funciones claves 7 (Implementar y fomentar la política normativa) y 8 (Ejercitar la gestión de riesgos y control interno).

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La Tabla 1.3 muestra las diferentes actividades que realizan las EFS, ya sean un tipo de auditoría o a través de otros enfoques al evaluar el ciclo de políticas públicas.³ Las evaluaciones de las funciones que son comunes a las EFS asociadas (implementar el presupuesto, planificación presupuestaria y rendición de cuentas y supervisión) tenían más probabilidades de ser en forma de auditorías de conformidad y desempeño. Cuando las EFS evalúan el ciclo de la política pública en áreas “no tradicionales”, (conducción estratégica, evaluación de resultados, comunicación y coordinación), tienden a hacerlo como auditora de desempeño o auditora de conformidad con criterios de valor económico. Dependiendo de la función, no existe una gran variación en el tipo de auditoría usado. Además de las auditorías, las EFS encuestadas a menudo ofrecen directrices por escrito y, en algunos casos, directrices verbales sobre funciones claves del ciclo de la política pública.

Tabla 1.3 Tipos de evaluación de las funciones claves del ciclo de la política pública, por 10 EFS encuestadas

Etapa de la política	Funciones claves	Tipos de auditorías	Otras actividades
Formulación de políticas	Conducción estratégica a nivel de gobierno	Auditoría financiera (3) Auditoría de conformidad (7) Auditoría de desempeño (6)	Directrices por escrito (5) Directrices verbales (3) Investigación (4) Herramientas basadas en la web (1)
	Planificación presupuestaria	Auditoría financiera (5) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de desempeño (7)	Directrices por escrito (5) Directrices verbales (3) Investigación (3) Herramientas basadas en la web (1)
	Establecimiento de reglas y controles*	Auditoría financiera (8) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de desempeño (8)	Directrices por escrito (6) Directrices verbales (3) Investigación (5) Herramientas basadas en la web (1)
Implementación de políticas	Coordinar y comunicar	Auditoría financiera (7) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de desempeño (8)	Directrices por escrito (2) Directrices verbales (3) Investigación (2) Herramientas basadas en la web (0)
	Implementación del presupuesto	Auditoría financiera (3) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de desempeño (9)	Directrices por escrito (4) Directrices verbales (3) Investigación (2) Herramientas basadas en la web (1)
	Implementación de reglas y controles*	Auditoría financiera (8) Auditoría de conformidad (9) Auditoría de desempeño (7)	Directrices por escrito (3) Directrices verbales (3) Investigación (2) Herramientas basadas en la web (0)
Evaluación y supervisión de la política	Evaluar los resultados	Auditoría financiera (6) Auditoría de conformidad (7) Auditoría de desempeño (8)	Directrices por escrito (4) Directrices verbales (1) Investigación (4) Herramientas basadas en la web (1)
	Rendición de cuentas y supervisión	Auditoría financiera (5) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de desempeño (7)	Directrices por escrito (5) Directrices verbales (1) Investigación (4) Herramientas basadas en la web (2)

Notas: Este estudio alude a las “evaluaciones” de la EFS, que pueden incluir el desempeño, la conformidad o las auditoras financieras, o una combinación de las mismas e iniciativas de investigación independientes, aunque se considera diferente al programa específico o a las evaluaciones de políticas llevadas a cabo por el gobierno.

*Las subfunciones relacionadas con la política normativa y el control interno se agregaron a la encuesta con el objetivo de estos datos en concreto sobre el tipo de actividad.

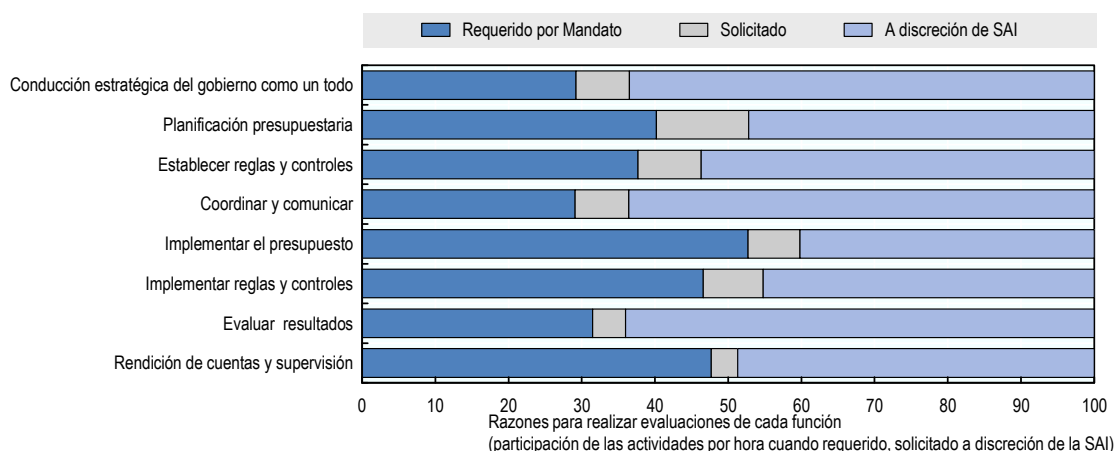
Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La mayoría de las EFS participantes varían los tipos de actividades entre las diferentes etapas del ciclo de la política pública, con la excepción de la EFS de Chile que no realiza auditorías de desempeño. Otras formas más recientes en las que las EFS aplican el criterio de valor económico incluyen, si lo permiten los recursos, el uso de iniciativas de investigación para explorar las áreas que pueden no estar dentro de su cometido, pero que pueden aumentar su base de conocimientos y el desarrollo de habilidades, capacidad y experiencia interna. Esto es útil ya que la carencia de habilidades es una de las grandes limitaciones de las EFS que realizan las actividades presentadas. Algunos ejemplos de las iniciativas de investigación incluyen las de la Oficina de Fiscalización Superior de México (ASF), que ha integrado la asignación de riesgos para ofrecer directrices al ejecutivo para el control interno reforzado y la Junta de Fiscalización e Inspección de Corea, donde la investigación se formaliza en su organismo de investigación: el Instituto de Investigación de Fiscalización e Inspección (AIRI).

Las EFS de este informe ocasionalmente utilizan auditorías de seguimiento para comprobar el progreso en comparación con las recomendaciones de auditorías previas. Como buena práctica, algunas EFS publican las respuestas de las conclusiones y recomendaciones de las instancias auditadas, de forma que los ciudadanos y la legislatura puedan realizar también un seguimiento del progreso de implementación. Los informes de auditorías anuales a menudo realizan un seguimiento del progreso del gobierno de las iniciativas previas. Otros enfoques longitudinales incluyen la revisión de los sujetos auditados a lo largo del tiempo, y el seguimiento de las cuentas o logros contra los indicadores a lo largo del tiempo.

La Gráfica 1.1 explica las razones por las que las EFS realizaron las actividades seleccionadas, tanto requeridas por encargo, solicitadas o a discreción de la EFS.⁴ Las áreas tradicionales de la actividad de la EFS son más propensas a ser encargadas o solicitadas, que impulsadas de acuerdo a la discreción de la EFS.

Gráfica 1.1. Dinámica de las evaluaciones de la EFS de las funciones claves del ciclo de la política pública



Nota: Las subfunciones relacionadas con la políticas normativas y el control interno se agregaron a la encuesta.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Muchas EFS evalúan lo que se considera una “buena” implementación o rendición de cuentas del presupuesto del gobierno porque se les ordena hacerlo. Los resultados a menudo aparecen en las fiscalizaciones de final de año y en los informes anuales de las EFS. Las fiscalizaciones pueden ser requeridas por encargo o solicitadas por interlocutores externos. Este informe muestra que las EFS encuestadas son más propensas a tener sus actividades de auditoría requeridas o solicitadas, en áreas de presupuestos y control (en su formulación o implementación). Las EFS de este estudio son más

propensas a usar su propia discreción cuando evalúan las funciones que no son históricamente competencia de las EFS, como la conducción estratégica, evaluación de resultados y coordinación y comunicación.

Limitaciones de las actividades de las EFS para apoyar al ciclo de políticas públicas

Las EFS informaron que experimentan limitaciones a la hora de evaluar las funciones del ciclo de la política pública, sobre todo a la hora de evaluar la conducción y planificación estratégicas y evaluar los resultados y el desempeño (Gráfica 1.2). Estas son las áreas no tradicionales en las que las EFS son menos activas y donde son más propensas a realizar auditorías de rendimiento a su propia discreción.

Gráfica 1.2. Número de desafíos a los que las EFS se enfrentan a la hora de evaluar funciones concretas de la política pública

Etapa de la política	Funciones clave	Número total de veces informado por función
Formulación	Conducción estratégica del gobierno como un todo	21
	Planificación presupuestaria	15
	Establecer reglas y controles	16
Implementación	Coordinar y comunicar	14
	Implementar el presupuesto	8
	Implementar reglas y controles	12
Evaluación y supervisión	Evaluar resultados	17
	Rendición de cuentas y supervisión	12

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La Gráfica 1.3 demuestra una variedad de limitaciones específicas que las EFS experimentan en estas áreas, y muestra que en todas las etapas del ciclo de la política pública, las habilidades, recursos y liderazgo son factores clave que presentan desafíos e influyen en la participación de las EFS.

Gráfica 1.3. Factores que limitan las actividades seleccionadas a la hora de evaluar el ciclo de políticas públicas

Limitaciones	Número total de veces informado como un desafío para la evaluación del ciclo de políticas
Recursos de SAI	24
Capacidades del personal de SAI	20
Capacidades de los ejecutivos/aquellos auditados	20
Falta de liderazgo ejecutivo y de alto nivel	20
No es un área de riesgo	7
Estructura interna	5
Otro	4
Falta de liderazgo de SAI	4
Gobernado por SAI	3
Función de otro	3
No es material por naturaleza	3
No es aplicable en el contexto del país	2

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Las conclusiones muestran que la capacidad limitada de las EFS para evaluar las funciones clave son probablemente el resultado de la falta de recursos o capacidad y de la falta de convencimiento del ejecutivo o la dirección, contrariamente a otros factores restrictivos externos, como una orden restrictiva o que la actividad sea la función de otro actor implicado. Como se indica en la Gráfica 1.3, las EFS encuestadas están limitadas a realizar

actividades relacionadas con las funciones claves del ciclo de la política pública, ya sea porque se percibe como tal, o es de hecho, la función o responsabilidad de otra entidad o porque los temas relacionados con la función de la política pública se consideran no ser de naturaleza material o arriesgada. La integración de los procesos materiales y de riesgo en el desarrollo del programa de fiscalización es crítica para la relevancia de la cartera de auditorías.

Las conclusiones sugieren que las EFS asociadas tienen la suficiente independencia y autonomía para ejercitar la discreción en la selección de actividades que les permitan estar activas en todo el ciclo de políticas públicas. Esto sugiere que las EFS controlan su cartera de actividades en base a los recursos existentes, aunque también enfatiza el potencial de ajuste en el caso de adquirir, desarrollar o reasignar las capacidades o recursos. Las conclusiones también sugieren que las EFS encuestadas conocen sus propias limitaciones y no entran en nuevas áreas de evaluación de manera casual. Cuando falta experiencia internamente, muchas EFS utilizan estratégicamente la experiencia externa.

Este informe encontró que las EFS asociadas eran menos propensas a comprometerse en áreas que fueron asignadas como de prioridad baja. Esto refleja la buena práctica de las EFS al usar las evaluaciones de riesgo y materialidad para especificar los temas cubiertos en su programa anual (INTOSAI 2013). A la vista de las restricciones de capacidad, las EFS deben ser selectivas y estratégicas en su trabajo, y deben hacerlo en línea con las necesidades mayores de los ciudadanos y la sociedad.

El resultado: *Consideraciones para todos los actores de la gobernanza*

La función tradicional de las EFS de verificar el gasto del gobierno y proporcionar supervisión para la rendición de cuentas y transparencia está bien establecida. La existencia e independencia de las EFS se garantizan en las constituciones de todo el mundo, con una legislación de apoyo que especifica el ámbito, el objeto específico y el criterio de auditoría, las conclusiones a extraer y los usuarios previstos (INTOSAI 2010). La creciente comunidad de EFS es fuerte y activa. Ellas son generalmente respetadas y confiables como supervisoras que encabezan los estudios de percepción de la ciudadanía acerca de la integridad en el sector público, como sucede en Chile (OECD, 2014c).

Sin embargo, las conclusiones de este informe y del trabajo de la OECD sobre la gobernanza, muestran que los cambios en las carteras de las EFS más allá de su función tradicional no son completamente aparentes o comprendidos. Mientras que la integración de las auditorías de desempeño de las carteras de las EFS se reconoce ampliamente, se ha prestado poca atención al valor de una extensa gama de otras actividades.

A partir de este informe emerge un nuevo enfoque de auditoría, por el que las EFS encuestadas complementan regularmente su función de supervisión proporcionando información y visión sobre una gama de asuntos tradicionales y no tradicionales a lo largo del ciclo de la política pública. En algunos casos, esta función incluye aportaciones para la toma de decisiones al principio del ciclo de la política pública y es reconocida por la legislatura y el ejecutivo. En otros casos, esta función está comenzando o aún no ha sido reconocida.

Este informe muestra que las EFS asociadas están activas a la hora de evaluar todo el ciclo de la política pública en áreas no tradicionales y de forma no tradicional. Un mayor conocimiento de la cartera de actividades de las EFS en el siglo XXI y una mejor comprensión del impacto sobre la sociedad y la función más amplia que desempeña, debe propiciarse. Tener discusiones abiertas entre los actores de gobernanza ayudará a discernir cómo una EFS tiene un mayor impacto en la rendición de cuentas y el desempeño del sector público, limitando los efectos adversos potenciales de realizar compensaciones entre los dos. Como parte de este diálogo, debe tenerse en cuenta el valor agregado de una EFS independiente y profesional.

- Las EFS proporcionan una supervisión objetiva, y a menudo información y visión, que está cada vez más enraizada en una perspectiva a nivel de todo el gobierno (consulte el Recuadro 1.2 para obtener más información sobre la supervisión, información y visión).
- Las EFS participantes disfrutan de un criterio propio sustancial a la hora de seleccionar sus programas de fiscalización. Realizan un seguimiento de programas materiales de alto riesgo que tienen un impacto social en la sociedad. También se benefician de la capacidad para invocar las buenas prácticas y referencias internacionales para pedir mayor rendición de cuentas al gobierno.
- Las instituciones de fiscalización colaboran con otros organismos especializados, incluyendo las agencias y reguladores internacionales, para usar el mejor criterio de auditoría y promover una mejor gobernanza.
- Las EFS usan criterios innovadores para la auditoría tradicional financiera y de conformidad, incluyendo técnicas de muestras estadísticas y evaluaciones longitudinales, además de nuevos enfoques basados en la evaluación que el sector privado reconoce que ofrece oportunidades de aprendizaje (ACCA 2010).⁵
- Para facilitar la transparencia y mejoras en las relaciones profesionales y el funcionamiento del gobierno, las EFS realizan cursos prácticos con aquellos auditados para elevar la consciencia sobre los riesgos detectados entre auditorías y para compartir buenas prácticas.
- La comunidad internacional de EFS, impulsada por INTOSAI es fuerte, con 192 miembros plenos y cinco asociados (INTOSAI, 2015). A través de esta comunidad, se emiten estándares internacionales y directrices, y se llevan a cabo revisiones asociadas. Cada vez más, las EFS realizan fiscalizaciones conjuntas que alinean el criterio de auditoría para proporcionar una supervisión integral de las iniciativas que cruzan las fronteras nacionales e internacionales.

Los ejemplos y estudios de casos de este informe identifican el valor agregado que puede proporcionar el trabajo de las EFS. Sin embargo, existe un **potencial sin explotar** para que el trabajo de las EFS se integre de forma adecuada en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La capacidad hasta la cual el potencial de las EFS se desarrolla depende de la estrategia de la EFS y la calidad, rapidez y relevancia de su trabajo. A continuación se presentan las consideraciones que las EFS deben tener en cuenta para proporcionar una supervisión, información y visión objetivas.

Utilizar el potencial de las EFS también depende de la disposición de la legislatura y del poder ejecutivo para: 1) trabajar de forma más constructiva con la EFS; y 2) integrar los resultados de su auditoría de forma más clara en el diseño y aplicación de políticas públicas y servicios de próxima generación. Las conclusiones de este estudio muestran que las EFS a menudo sufren limitaciones debido a la falta de liderazgo, habilidades o capacidad de los auditados y los representantes ejecutivos. Es importante que los auditados estén dispuestos a aprender y desarrollarse en base no solamente a los resultados de la auditoría, sino también a partir de la interacción durante el ciclo de la auditoría. Los ejemplos de los Capítulos 2, 3 y 4 muestran que es posible para las EFS trabajar de forma más estrecha con las ramas legislativas y ejecutivas, manteniendo al mismo tiempo su autonomía.

Recuadro 1.2. Desde supervisión a información y visión: Las EFS en el siglo XXI

Los gobiernos necesitan información de calidad, rápida y confiable para actuar como aportación a la toma de decisiones y respaldar la comprensión del valor económico de los procesos y programas de gobierno. El problema clave no es sólo adquirir la información, sino también investigar dicha información para extraer los asuntos pertinentes e identificar las soluciones viables. Es importante para las EFS y los gobiernos pensar estratégicamente sobre cómo las EFS pueden utilizar las actividades de supervisión, información y previsión para dar soporte a un ciclo de políticas más efectivo y eficiente.

Con un enfoque en el trabajo ya realizado, las EFS normalmente observan hacia atrás mientras que los gobiernos tienden a mirar hacia adelante. Sin embargo, las EFS proporcionan periódicamente, si no sistemática y estratégicamente, supervisión, información y visión, pensando estratégicamente y ofreciendo comentarios sobre la preparación para el futuro. Esto se consigue por medio de diferentes herramientas (informes, talleres de trabajo y testimonios) que tienen lugar antes y después de haber implementado las políticas.

Aunque esto contribuye a la rendición de cuentas y la supervisión, las actividades que proporcionan información y visión tienen más tendencia a reforzar el valor económico que un enfoque único en la supervisión. La Tabla 1.4 proporciona indicaciones sobre cómo las EFS pueden adquirir las capacidades para proporcionar supervisión, información y visión y ejemplos extraídos de este informe sobre cómo esto ya se está produciendo.

Tabla 1.4 Supervisión, información y visión: Capacidades y actividades

Perspectiva	Capacidades estratégicas	Inspirarse en las actividades	Acceso a la información	Ejemplos de actividades de las EFS
Visión	La anticipación a, y la preparación para, tendencias previsibles y disruptivas que afecten a la función del gobierno y el estado.	Análisis y consultoría continuos; reconocimiento de pautas; análisis de "señales débiles"; estudios futuros; puntos de vista consensuados.	Informes futuros; análisis del horizonte; proyecciones fiscales a largo-plazo; planificación de escenarios.	Evaluación de la preparación del gobierno para dar respuesta al envejecimiento de la población y la gestión de la fuerza de trabajo (Capítulo 1).
Información	Anticipación a, y preparación para, los cambios previsibles en las políticas del gobierno, instituciones y prácticas de gestión.	Análisis de datos históricos y de tendencias; información comparable y análisis del gobierno; comparación de las tendencias nacionales e internacionales.	Programa del gobierno; marco normativo presupuestario a medio-plazo; planes de inversión espaciales y capitales; comparativa de datos de gobiernos internacionales.	Proporcionar síntesis de asuntos cruzados con duplicación de la información, brechas y superposición en iniciativas del gobierno (Capítulo 2).
Supervisión	Identificación de los riesgos actuales que afecten a la gobernanza y rendición de cuentas, y la identificación de buenas prácticas en la administración.	Comprender los problemas del gobierno, funcionamiento del control interno.	Acción ejecutiva; presupuestos anuales; conclusiones sobre auditorías pasadas y actividades de seguimiento.	Evaluar el cumplimiento, y la efectividad y eficiencia de la auditoría interna para dar soporte a un sistema más robusto de control interno (Capítulo 3).

Fuente: OECD (2014b), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>

La Tabla 1.4 representa un espectro de aproximaciones de la EFS. En uno extremo del espectro están las EFS que han tomado un enfoque intencionado para proporcionar supervisión, información y visión, como es el caso de la GAO de EE.UU. En el otro extremo, existen EFS que permanecen centradas en la conformidad y el control. En medio de éstas, están aquellas que incorporan la efectividad y la eficiencia de forma más ad hoc. Por ejemplo, mientras que la EFS chilena no realiza auditorías de desempeño formalmente, existen elementos de valor económico entrelazados en la mayor parte de su trabajo.

Fuente: *Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas*.

Mensajes claves a las EFS: *Ser conscientes y estar preparados*

Las EFS permanecen dedicadas a su función de supervisoras de la responsabilidad y la transparencia. Las auditorías de conformidad, normativas y financieras – el cometido de una entidad fiscalizadora superior – son críticas para verificar las cuentas públicas y para la integridad y mejor gestión financiera del sector público. El aumento de las actividades de información y visión, como la auditoría del desempeño, no ha sido necesariamente a costa de los controles de conformidad, aunque han llevado a más tipos de control y más variados (OECD, 2005).

Las lecciones aprendidas de la era de la nueva gestión pública mostraron que un enfoque hacia la conformidad y el control tuvo, en algunos casos, la consecuencia imprevista de asfixiar la innovación (OECD 2015e, 2012), distorsionando el comportamiento de los gestores públicos hacia objetivos de resultados iguales, y creando una sobre dependencia de la función de auditoría. Esto puede ir en detrimento del refuerzo de los mecanismos responsables de promover la integridad, responsabilidad y valor económico (Humphrey y Owen, 2003; Mendez y Bachtler, 2011; Power, 1996). En la UE, el aumento de la fiscalización de las políticas públicas de cohesión tomaron la forma de auditoría de conformidad a principios del siglo XXI. Aunque esto estaba pensado originalmente para mejorar el rendimiento de los programas, en realidad perjudicó el rendimiento de la política pública y amenazó su sostenibilidad (Mendez y Bachtler, 2011).

Los desafíos de gobernanza del siglo XXI han provocado grandes exigencias a las EFS para que jueguen el papel de institución de responsabilidad y sean una fuente de mejoras de la gestión. Aunque equilibrar ambas situaciones sea una tarea difícil, las EFS encuestadas están respondiendo a este desafío. Las carteras de las EFS han cambiado de forma excepcional en las décadas recientes, aunque parece retrasarse la comprensión de los efectos resultantes.

Las EFS deben ser más conscientes de la función que tienen o que podrían tener, y estar preparadas para cumplir con dicha función, planificando estratégicamente, gestionando recursos de forma efectiva y asegurando la calidad y rapidez de su trabajo. Las siguientes consideraciones se aplican a todas las EFS, tanto si conservan un fuerte enfoque en la conformidad y el control, como si comienzan a centrarse en la evaluación y el valor económico.

- **Creando un plan de acción.** Las actividades de las EFS que han tenido impacto parecen haber sido como resultado de un enfoque intencionado y la devoción de esfuerzos y recursos para mejorar la gobernanza y el valor económico. Estas EFS garantizan que sus actividades de fiscalización están enraizadas en una visión a largo plazo y en un plan estratégico que proporciona flexibilidad a las auditorías anuales, aunque mantienen un lazo consistente que puede incluir la transparencia, fragmentación y duplicaciones de las políticas y organismos específicos como los que están en el centro del gobierno.
- **Gestión de recursos.** La carencia de recursos era el mayor obstáculo para realizar las auditorías de todo el ciclo de la política pública. Aunque proporcionar supervisión, información y visión ha llevado a más controles y más variados, existe también la necesidad de hacer concesiones. Las EFS no pueden proporcionar una garantía absoluta o integrar todos los asuntos materiales o de riesgo en un programa anual. Los programas de auditoría deberían, por tanto, establecerse de acuerdo con un plan estratégico de la EFS, teniendo en cuenta las concesiones de recursos que están involucradas en actividades concretas. La integración del criterio de valor económico, e incluso más, de las técnicas de evaluación, puede requerir un conjunto de habilidades diferente. Puede ser beneficioso explorar el desarrollo de la experiencia

de las EFS en asuntos complementarios para evitar una sobre dependencia de los expertos externos.

- **Calidad y rapidez** El provecho del trabajo de auditoría depende de su relevancia para enfrentar los desafíos de la gobernanza, de su calidad y claridad, y de su rapidez. Con este fin, INTOSAI ha establecido el Marco Normativo de Medición del Desempeño (2012), para las revisiones introspectivas de las EFS. Las EFS también están considerando mejorar el impacto, involucrándose antes en las intervenciones de políticas públicas mediante una auditoría concomitante y proporcionando servicios de asesoría antes y durante la implementación de políticas públicas y programas. Las EFS que se centran en la claridad y en la extracción de conclusiones transversales ayudarán a centrar la atención de los formuladores de políticas públicas y de los tomadores de decisiones. Las herramientas útiles para las EFS podrían incluir informes basados en los sectores, el uso sistemático de sumarios ejecutivos, el etiquetado de palabras clave para problemas de coordinación, y ofrecer las conclusiones de forma sistemática para permitir la extracción de texto y datos.

Además de las acciones anteriores, las EFS deberían tener en cuenta las siguientes consideraciones a la hora de reflejar su función en el ciclo de la política pública y trabajar de forma proactiva para asegurar su impacto y relevancia:

- **Puede llevar tiempo demostrar el impacto de los programas y reformas exitosas** Debe considerarse el hecho de que antes de que algunas políticas y programas tengan éxito, pueden necesitar tiempo para madurar. En la implementación de las reformas del sistema de evaluación del rendimiento de Australia, el Ministerio de Finanzas de Australia involucró a la Oficina Nacional de Fiscalización de Australia (ANAO) de forma constructiva y temprana para buscar consejo. Junto con la legislatura, la ANAO y el Ministerio de Finanzas están dando a las reformas espacio para desarrollarse antes de someterlas a una rigurosa evaluación.
- **La relevancia e impacto del trabajo de las EFS en relación con los desafíos de gobernanza no están garantizados, ni son estáticos.** La independencia y autonomía de las EFS les permite un criterio sustancial para determinar su programa anual de auditorías, que tiene un impacto más amplio en la función de la EFS en la construcción de gobernanza. INTOSAI (2013) considera una buena práctica establecer el programa de auditorías frente a las evaluaciones de riesgo y materialidad de los asuntos de la auditoría en el sector público. Sin embargo, en algunos países varía el grado en que se toma en cuenta el entorno externo (INTOSAI, 2014). Los programas de auditorías deberían considerarse a través de un proceso sólido y basado en riesgos, que integre los problemas de las preocupaciones claves de la sociedad, además de consideraciones de materialidad. En el caso de la GAO de EE.UU., asegurar un alto nivel de relevancia para afrontar desafíos políticos claves significó ajustar la cartera de auditorías para priorizar las auditorías encargadas y solicitadas, que son el 90% de su trabajo. Esto ha requerido mantener la autonomía de una selección de asuntos de auditoría, pero también una apertura para ser más flexible y receptivo a las solicitudes del Congreso, que considera a la GAO como una fuente inestimable de información. Las EFS autónomas pueden tener espacio, cuando se informa a la rama legislativa, para considerar la receptividad del programa de auditoría a las demandas externas.⁶
- **No debe esperarse que la EFS ejerce las funciones que deberían ser realizadas, o ya está realizando, otro organismo experto o institución.** No se puede ni debe esperar que las EFS 1) compensen la falta de madurez en otros procesos, incluyendo el control interno; o 2) proporcionen absoluta garantía. De forma similar, la función de una EFS debe ser dar apoyo y no desplazar, a las funciones adecuadas de otros organismos del sector público. Esto es de particular importancia para los controles y

auditorías internas, donde la función de la EFS no debería ser a costa de las mejoras en los controles internos y la propiedad de los gestores públicos de la administración y control de riesgos. Además, tener un enfoque limitado en la auditoría ha demostrado, en algunos casos, una distorsión en el comportamiento de los gestores, hacia la satisfacción del criterio de una auditoría. Esto puede disuadirlos de aceptar los desafíos que vienen con la innovación, y evitar que pongan en práctica ideas nuevas y potencialmente exitosas.

Algunas de estas consideraciones requerirían un cambio de cultura en la EFS para pasar de una perspectiva orientada hacia la conformidad, a una vista más sistemática para comprender qué funciona y qué no. También puede requerir cambios internos en las competencias del personal o en la estructura interna de la EFS. Aunque algunas de estas sugerencias pueden no ser posibles para todas las EFS, están sintetizadas a partir de varios modelos y competencias de las EFS que han hecho avances para asegurar su relevancia en el siglo XXI.

Notas

- 1 Temas de los que se habló en el Simposio sobre Conseguir Resultados de Rendimiento Amplio, 51ª Sesión del Comité de Gobernanza Pública, abril 2015.
- 2 Sólo dos de las diez EFS evaluaron la eficiencia del personal directivo superior en garantizar que la visión del gobierno o los indicadores relacionados se comprenden e integran (función clave 5: coordinar y comunicar).
- 3 Este estudio se refiere a las “evaluaciones” de la EFS, que pueden incluir el rendimiento, la conformidad o las auditorías financieras, o una combinación de las mismas, e iniciativas de investigación independientes, pero considera que esto es distinto al programa específico o a las evaluaciones de políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno.
- 4 “Solicitado” se refiere a las situaciones en las que se ha pedido a una EFS que lleve a cabo una actividad específica por otro organismo (normalmente una rama Legislativa, aunque también podría haber sido solicitado por una sociedad civil, por ejemplo). En el caso de Estados Unidos, la Oficina de Contabilidad del Gobierno, ha considerado que “solicitado” sea englobado bajo el término “necesario”, ya que las solicitudes de actividades obligatorias y del Congreso abarcan el 90% de su trabajo. Para otros países, se ha hecho una distinción entre las auditorías que las EFS deben realizar, en comparación con aquellas que se solicitan de forma más ad-hoc.
- 5 El estudio de la Asociación de Contables Públicos Certificados, titulado “Mejorando la Fiscalización Externa: aprendiendo del sector público”, señaló que la fiscalización del sector público ha sido particularmente innovadora en técnicas de auditoría y disfruta de un alcance de auditoría más amplio. Sostiene que “las fiscalizaciones que llevan a cabo una evaluación desde una perspectiva más amplia están mucho mejor posicionadas para detectar los errores de forma más temprana” (ACCA, Asociación de Contables Públicos Certificados).
- 6 En el caso de Estados Unidos, la Oficina de Contabilidad del Gobierno, ha considerado que “solicitado” sea englobado bajo el término “necesario”, ya que las solicitudes de actividades obligatorias y del Congreso abarcan el 90% de su trabajo. El 10% restante se realiza bajo su propia iniciativa bajo la Autoridad General de Contraloría (CGA por sus siglas en inglés).

Referencias

- ACCA (2010), *Enhancing External Audit: Learning from the Public Sector*, Discussion Paper, The Association of Chartered Certified Accountants, www.accaglobal.com/content/dam/accaglobal/PDF-technical/public-sector/tech-tp-gf05.pdf.
- INTOSAI (2015), *About us*, International Organisation of Supreme Audit Institutions, Vienna, www.intosai.org/about-us.html, (accessed 1 October 2015).
- INTOSAI (2014), *INTOSAI EFS's Information Database*, International Organisation of Supreme Audit Institutions, Vienna, www.intosai-database.org.mx/, (accessed 1 October 2015).
- INTOSAI (2013), “Fundamental Principles for Public Sector Auditing”, *International Standards of Supreme Audit Institutions (ISEFS): 100*, INTOSAI Professional Standards Committee, Copenhagen.
- INTOSAI (2012), *Supreme Audit Institutions Performance Measurement Framework: concept note*, INTOSAI-Donor Secretariat for the INTOSAI Working Group on the Value and Benefits of EFSs, INTOSAI, Vienna, www.idi.no/artikkel.aspx?Mid1=102%20&Aid=704
- INTOSAI (2010), *The Auditing Function of Supreme Audit Institutions, A Systematic Mapping of the Auditing Assignments of 31 Selected Supreme Audit Institutions Across the Regions of INTOSAI*, INTOSAI Professional Standards Committee, Copenhagen, www.psc-intosai.org/media/17884/sai_mapping_report.pdf.
- INTOSAI (1997), “Guidance for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls: EFS Experiences in Implementing and Evaluating Internal Controls”, *INTOSAI Guidance for Good Governance: 9110*, INTOSAI Professional Standards Committee, Copenhagen, www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9110-guidance-for-reporting-on-the-effectiveness-of-internal-controls-sai-experienc.html.
- OECD (2015a), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
- OECD (2015b), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- OECD (2015c), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.
- OECD (2015d), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2015e), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.

- OECD (2014a), *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf
- OECD (2014b), *Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing strategic agility and public trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207561-en>.
- OECD (2012), *Restoring Public Finances, 2012 Update*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179455-en>.
- OECD (2011), "Internal Control and Internal Audit: Ensuring Public Sector Integrity and Accountability", Report presented at a joint seminar between the OECD Internal Audit and the OECD Public Governance and Territorial Development Directorate, 13 April 2011, OECD, Paris. www.oecd.org/governance/47638204.pdf.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- Power, M. (1996), *The Audit Explosion*, Demos, London, www.unsceb.org/system/files/Finance%20%26%20Budget%20Network/Governance,%20Audit%20and%20Oversight/studGAO/02/The_Audit_Explosion_0.pdf.
- Humphrey, C. and D. Owen (2003), "Debating the 'Power' of audit", in *International Journal of Auditing*, Vol. 4/1, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1099-1123.00302/abstract>.
- Mendez C. and J. Bachtler (2011), "Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU cohesion policy 'audit explosion'" in *Journal of European Public Policy*, Vol. 18/5, www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2011.586802.
- Santiso, C. (2013), "Closing the Accountability Gap: Audit Agencies as Partners and Advisors of Parliaments in the Oversight of the Budget Process", in *Supreme Audit Institutions; Accountability for Development*, GIZ and INTOSAI.
- United Nations General Assembly (2014), "Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions", Resolution A/RES/69/228, www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2014/EN_Resolution_69_228.pdf.

Capítulo 2

Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la formulación de políticas públicas

Este capítulo evalúa la función de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) como apoyo a la formulación de políticas públicas y sus funciones claves: conducción y planificación estratégica, planificación presupuestaria, establecimiento de políticas normativas y establecimiento de controles internos y gestión de riesgos. Esquematiza las actividades de la EFS que evalúan y dan soporte a la consecución de buenas prácticas en la formulación de políticas públicas, e ilustra con estudios de casos cómo las EFS estudian la adecuación de las preparaciones de los órganos ejecutivo y legislativo a la hora de tomar decisiones y hacer políticas públicas. Por otra parte, este capítulo presenta ejemplos de EFS que contribuyen a la creación de políticas públicas basadas en evidencias evaluando el uso que las entidades gubernamentales hacen de las evidencias y los indicadores para tomar decisiones, analizando los riesgos y creando proyecciones sobre el ahorro de costos.

La formulación de un programa gubernamental, de políticas públicas y de programas individuales tiene como objetivo conseguir el éxito en el sector público. A nivel de gobierno central, la formulación se refiere al proceso a través del cual los gobiernos formulan una visión a largo plazo, y asignan los recursos, las reglas basadas en riesgos y las responsabilidades claras para realizar el trabajo. La responsabilidad de la formulación de políticas públicas reside principalmente en la institución dentro del centro de gobierno (CoG), en la rama ejecutiva. Las siguientes funciones se consideran claves para la etapa de formulación política del ciclo de políticas públicas.

- La **conducción y planificación estratégicas** a nivel gubernamental por el CoG debería guiar al gobierno en una dirección común, hacia objetivos claros y cuidadosamente seleccionados. La formulación pasa por tomar decisiones bien informadas y basadas en evidencias, y por seleccionar las herramientas y mecanismos necesarios para alcanzar esta visión de forma efectiva, eficiente y económica. Las decisiones deberían estar enraizadas en evidencias confiables del desempeño pasado, o a través de un análisis exhaustivo de los beneficios propuestos, usando información cuantitativa y cualitativa sólida dirigida de forma equilibrada e imparcial.
- Los procesos estratégicos y de **planificación presupuestaria** deben estar vinculados de forma que permitan coherencia entre las prioridades del gobierno y el marco normativo fiscal del país. El presupuesto debe proporcionar al gobierno el marco normativo fiscal que establece los límites en las concesiones mutuas, difíciles y a menudo competitivas, de las decisiones que deben tomarse. De igual forma, la gestión de recursos humanos estratégica (HRM por sus siglas en inglés) debe trabajar para alinear las capacidades y las competencias necesarias para apoyar las prioridades dentro de las limitaciones fiscales proyectadas.
- El **establecimiento de las normas y los controles internos** debe usar un enfoque basado en riesgos para evitar la carga excesiva, gestionando al mismo tiempo el riesgo para alcanzar el programa del gobierno. Esto requiere políticas normativas y de control interno a nivel de todo el gobierno, en vez de una serie de políticas normativas o controles internos separados.

Las experiencias de los países pertenecientes a la OECD han identificado dificultades para integrar sus comentarios de otras etapas del ciclo de la política pública (es decir, la evaluación), en la fase de formulación, para realizar asignaciones de compensaciones y presupuestos e instrumentos que facilitarán el logro de los objetivos del gobierno. Esto supone un desafío para vincular estrategia y presupuesto. Los problemas actuales y acuciantes pueden reducir la capacidad del gobierno para planificar los asuntos a más largo plazo.

Función clave 1: Conducción y planificación estratégica que abarca a todo el gobierno

Establecer una visión a nivel de todo el gobierno proporciona a la planificación estratégica un propósito. Esta subsección se centra en el proceso a través del cual el gobierno establece una estrategia a largo plazo y establece los planes necesarios para su aplicación. Los elementos claves de la conducción estratégica se indican en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1 Elementos claves de la conducción y planificación estratégicas a nivel de todo el gobierno

Etapa del ciclo de la política	Funciones claves de un estado estratégico y abierto
Formulación de políticas	Conducción estratégica a nivel de gobierno A. Las actividades de visión llevan al desarrollo o la reorientación de una visión a largo plazo que se extiende más allá de los periodos electorales y que está enraizada en principios de buena gobernanza más amplios de estrategia, integridad, responsabilidad, estado de derecho y apertura (estableciendo acceso a las leyes de la información, por ejemplo). B. Las instituciones del centro de gobierno cumplen todas las funciones críticas para un sistema de elaboración de políticas bien organizado, consistente y competente. C. Existe un rol y capacidad claramente definidos para el centro de gobierno, o una estrategia designada y una unidad de coordinación, para verificar que el programa del gobierno está en armonía con otros documentos claves y / o estratégicos de la política (planes fiscales, estrategias de crecimiento, etc.), y se refleja en los planes de trabajo departamentales/de la entidad. D. Se indican los pasos apropiados y las responsabilidades para la implementación, la supervisión y la evaluación de políticas y programas establecidos en pos de la visión del gobierno. E. Se establecen indicadores cuantificables sobre el rendimiento a nivel nacional (por ejemplo, los indicadores claves nacionales o los indicadores de desarrollo). Estos se escalonan claramente y hacen posible el desarrollo de los objetivos a nivel de entidad. F. La conducción y planificación estratégicas a nivel de todo el gobierno se basan en la evidencia y se adaptan al entorno externo. Integra las conclusiones de los procesos de supervisión y evaluación, las actividades de visión y la consulta con las partes interesadas siempre que sea posible, G. Estos son los estándares nacionales de apertura y consulta en todo el ciclo de la política que los ministerios competentes integren en sus objetivos operacionales. H. Existe un diálogo entre el liderazgo político y la alta función pública en cada etapa de la traducción del programa del gobierno al plan de acción. I. Se incluyen la planificación de la fuerza de trabajo, atención a las competencias y el empleo de herramientas tradicionales de gestión de los recursos humanos.
	Planificación presupuestaria
	Establecer una política normativa
	Crear políticas de gestión de riesgos y controles internos

Fuentes:

OECD (2014)a, *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf

OECD (2014b), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, Paris. www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf

OECD (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>

La implementación de mejores políticas públicas requiere un compromiso colectivo a través del cual los interlocutores relevantes crean, desarrollan, debaten y aceptan políticas públicas y programas como parte de la cadena de prestaciones. Algunos países han reconocido la necesidad de una función de dirección central para orquestar de forma efectiva y eficiente la red de instituciones y procesos centrados en un objetivo final común. Esto está en marcha en Finlandia, donde el gobierno ha establecido reformas integrales para vincular mejor la estrategia y el presupuesto, y para diseminar el plan del gobierno (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. El OHRA del Gobierno de Finlandia “Esfuerzo de Reforma del Sistema de conducción”

Antecedentes

En diciembre del 2013, el Ministro de Finanzas Finlandés, en cooperación con la Oficina del Primer Ministro de Finlandia, lanzó un nuevo proyecto pensado para formular un único proceso de estrategia para el Gobierno Finlandés. Esta iniciativa formaba parte del Proyecto de Reforma del gobierno sobre el Gobierno Central de Finlandia (KEHU).

Objetivos

El gobierno de Finlandia reconoció que tenía recursos significativos a su disposición: organismos políticos, el servicio civil y organizaciones. Sin embargo, el trabajo conseguido por estos grupos diferentes no siempre conseguía el mejor resultado posible desde la perspectiva del gobierno.

Los marcos normativos de conducción habían sido desarrollados previamente por separado, provocando un enfoque fragmentado por el cual la planificación normativa y de recursos presupuestarios no coincidían. Este proceso de estrategia está diseñado para vincular de forma más cercana el proceso de conducción del gobierno de la legislación, presupuestos e implementación, de forma que esa política pública y la planificación normativa sean complementarias y se combinen con los recursos necesarios para conseguir los objetivos establecidos.

Recomendaciones claves para avanzar

El grupo del proyecto liderado por funcionarios, OHRA, presentó su informe de recomendaciones al Primer Ministro en noviembre del 2014. El informe recomendaba un nuevo método para conseguir los objetivos del gobierno que incluye los pasos para que el gobierno establezca su programa de prioridades (paquetes de políticas). Luego se desarrolla un plan de acción gubernamental con los funcionarios para detallar cómo se implementará el programa durante el mandato parlamentario. Este paso también incluye el tiempo para que el Ministerio de Finanzas prepare los marcos normativos presupuestarios para dar soporte a las prioridades y al plan de acción.

En apoyo a este nuevo proceso, deberían desarrollarse nuevos métodos para compartir el conocimiento y para el desarrollo de una base de conocimiento sistemática del estado actual y futuro de la economía, la sociedad y el entorno operativo de los ministerios. Esta base de conocimiento debería ser supervisada por el Ministerio de Finanzas y la Oficina del Primer Ministro, y resumida para la reconciliación del plan de acción y los marcos normativos presupuestarios/de recursos del gobierno. El Ministro de Transporte, Comunicaciones y Gobierno Local de Finlandia ha establecido un comité independiente que está trabajando para convertir las recomendaciones del informe en un proceso concreto.

Fuentes: OHRA Project Group (2014), *From Decisions to Changes: Reforming the Government's Steering Framework – Report and recommendations of the OHRA Project*, Report of the OHRA Project Group, VM1442:00/2013, Finnish Government, Helsinki, <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/OHRA-raportti-en.pdf/79db9e53-6929-475b-90fa-87fb7aae508f>, Finland Times (2015), *OHRA proposes new govt policy approach*, Finland Times, www.finlandtimes.fi/national/2015/01/10/13164/OHRA-proposes-new-govt-policy-approach, OECD (2015a), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>.

A través de sus actividades de fiscalización, las EFS evalúan la adecuación de los procesos para establecer una visión a largo plazo, para traducir objetivos en acciones y para diseminar estas acciones. Las EFS no proporcionan observaciones sobre los méritos de las prioridades establecidas en los documentos estratégicos, sino sobre el valor económico de los procesos que los aplican una vez que están en la agenda.

En su base más fundamental, las EFS dependen de una base de conocimiento acumulada a lo largo de los años de auditorías en sectores y programas específicos para extraer tendencias transversales y problemas relacionados con la planificación y la conducción. Sin embargo, las EFS también tienen como objetivo las funciones de planificación y conducción como su enfoque de auditoría prominente a nivel de ministerio y del gobierno por entero. Ofrecen perspectivas de supervisión, información y visión para proporcionar una revisión retrospectiva de las deficiencias en la planificación de políticas públicas y programas, la integración de objetivos del gobierno en sus estrategias actuales y la preparación del gobierno para afrontar objetivos futuros. Las actividades de las EFS que evalúan y dan soporte a las funciones claves de la conducción estratégica a nivel de todo el gobierno se exploran a continuación.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Visión a largo plazo (Tabla 2.1, elemento clave A)

Basados en una visión a largo plazo, los CoG pueden ayudar a identificar las prioridades y objetivos, y asignar presentes y futuras acciones colectivas o políticas públicas para conseguir estos objetivos. Los resultados en esta etapa incluyen una gama de documentos estratégicos como informes futuros, programas gubernamentales, marco normativo presupuestario a medio plazo y planificación de plantillas. Una visión a largo plazo permite coherencia entre los documentos estratégicos, ya que las capacidades futuras se alinean y reflejan los recursos financieros reales en la medida de lo posible. Esto también establece coherencia entre las herramientas de la política pública y permite mayor flexibilidad para asignar y reasignar recursos humanos y financieros durante las fases posteriores (implementación y evaluación).

Los documentos individuales del gobierno son comunes, pero varían en términos de su periodo de cobertura.¹ En países donde el CoG esté involucrado en preparar o coordinar un documento a corto plazo para el gobierno, es a menudo una declaración de visión relativamente a corto plazo: para el 60% de los países encuestados, el documento tiene un horizonte de tiempo de entre un año y cinco años, que cubre poco más que la legislatura de un gobierno (OECD, 2014a). Sin embargo, algunos gobiernos han podido llevar a cabo actividades de previsión para tener una vista previa de las necesidades a largo plazo de un país, sin importar el ciclo electoral. Por ejemplo, la estrategia a largo plazo de Polonia: *Polonia 2030: la Tercera Ola de Modernidad; una Estrategia de Desarrollo Nacional a largo plazo*.²

A través de sus informes anuales, las EFS complementan las conclusiones sobre la regularidad y conformidad del gasto público con criterios de valor económico; resaltando sistemáticamente las tendencias transversales y los riesgos identificados a través de toda la perspectiva del gobierno. Las EFS están identificando y concienciando sobre los problemas transversales que se experimentaron en el pasado, son generalizados en el tiempo actual, y pueden producirse en el futuro. Este trabajo se está usando como referencia para evaluar si y cómo los gobiernos están tratando con los desafíos actuales y la adecuación de la preparación para los desafíos futuros.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- La Oficina de Fiscalización Nacional de Polonia (NIK), ha llevado a cabo una evaluación integral de la planificación estratégica a largo plazo, observando la preparación de los documentos estratégicos del gobierno en relación con la preparación del gobierno para usar los recursos financieros de la Unión Europea (UE) del 2014 al 2020. En el contexto del marco normativo financiero de la UE, la NIK evaluó las estrategias relevantes a medio y largo plazo para el crecimiento y el desarrollo,

cubriendo la Oficina del Primer Ministro y siete ministerios. La NIK descubrió que el ministerio responsable carecía de las herramientas para la coordinación efectiva de los esfuerzos transversales. A través del rendimiento del proceso de fiscalización, la NIK llevó sus conclusiones a los comités relevantes parlamentarios (estudio de caso, Recuadro 2.4).

- Como parte de su trabajo sobre la innovación del sector público, la Oficina Nacional Australiana de Fiscalización (ANAO) publica su *Informe Intergeneracional* cada cinco años para ofrecer una perspectiva fidedigna y a largo plazo sobre los desafíos del futuro de Australia, y también las posibles soluciones. Ha sido instrumental a la hora de dar soporte a las consideraciones de las agencias de soluciones a largo plazo, y en la influencia del Tesoro en el asesoramiento de las políticas públicas del centro de gobierno (ANAO, 2007).
- La Oficina de Contabilidad del Gobierno de EE.UU. (GAO) ha usado su supervisión e información para sintetizar sus conclusiones sobre los desafíos del gobierno en su informe: *Puntos de vista sobre el Progreso y Planes para Gestionar los Desafíos de Todo el Gobierno*. La GAO esbozó las oportunidades de las personas que toman las decisiones para dar respuesta a los desafíos relacionados con la gestión del rendimiento. Estas oportunidades incluían: desarrollar un inventario completo de programas federales, mejorando el uso de los mecanismos colaborativos, implementando de forma efectiva revisiones estratégicas y mejorando la capacidad de recopilar y usar mejor la información del rendimiento (GAO, 2014a).
- La Junta de Fiscalización e Inspección de Corea (BAI) ha revisado todo el ciclo de políticas a través de evaluaciones de las principales políticas públicas y programas del gobierno, para descubrir las causas básicas de las deficiencias y recomendar alternativas para corregirlas. Por el ejemplo, la fiscalización de la política pública de vivienda del gobierno central para familias con ingresos medios y bajos hecha por el la BAI (estudio de caso Recuadro 4.4), revisó las etapas de formulación, implementación y comentarios de la ejecución de la política. Se recomendaron alternativas para planificar, crear reglas y controlar, y corregir las deficiencias encontradas a través de la evaluación en otras áreas claves.

El centro de gobierno (Tabla 2.1, elementos claves B y C) y la claridad en las reglas y responsabilidades (Tabla 2.1, elemento clave D).

El CoG abarca las instituciones principales que dan soporte a la toma de decisiones por el jefe de gobierno, y juega un papel fundamental al asegurar que la visión de un estado más estratégico se traduzca en mejores y más coherentes políticas públicas sobre el terreno. El CoG debería poder extraer y disseminar claramente los objetivos del "panorama general" que dan forma y reflejan al sector público y a los valores de la sociedad (OECD, 2015b; 2014a). Para el CoG de un estado estratégico y abierto, establecer una estrategia no es un proceso estancado, sino que involucra la consulta y las actividades de previsión, y el análisis de las tendencias y resultados de monitorización y evaluación del programa. Estos procesos continuos pueden usarse para orientar y reorientar las políticas públicas a través de acciones a corto plazo que se consideran contra la visión a largo plazo.

Se espera que el CoG encabece agendas de políticas públicas cada vez más complejas, y co-ordine las respuestas que hagan avanzar la perspectiva de todo el gobierno. El CoG normalmente es responsable por la mayor parte del tiempo que se destina a las siguientes funciones: coordinación de políticas públicas (69%), preparación del programa del gobierno (59%), monitorización de su implementación (53%) y planificación estratégica (50%). Las funciones restantes se comparten entre el CoG y otros interlocutores. El CoG también juega el papel de impulsar la reforma del sector público para mejorar la capacidad de implementación y, en algunos países, supervisa los gastos, el suministro y los resultados, y dirige las evaluaciones de todo el gobierno (OECD, 2014a).

A pesar de jugar un papel cada vez más decisivo en la elaboración de políticas públicas, las instituciones del CoG a menudo tienen una capacidad limitada. La justificación de recursos para las actividades estratégicas y de conducción puede ser difícil, sobre todo en un contexto de crisis financiera. En momentos de prosperidad fiscal, sin embargo, quizá no se centren en la previsión y en la planificación de contingencias. De media, el gasto del CoG de los países miembros de la OECD es de solo el 0,045% del gasto del gobierno, y es responsable de menos del 0,1% del empleo del gobierno central (OECD, 2014a). Una falta de capacidad limita el poder del CoG para identificar y evaluar sistemáticamente el riesgo, lo que destaca la necesidad de un sistema coherente y calculado de normas y regulaciones. La conducción central también puede verse inhibida por el hecho de que el personal del CoG, sobre todo los altos cargos, a menudo están vinculados al ciclo electoral. Esto enfatiza que una visión a largo plazo, basada en la previsión, es importante en los momentos de prosperidad, y también en tiempos de limitaciones.

Las EFS han reconocido la creciente presión que ha sido asignada a, o aceptada por, las instituciones de CoG para asegurar la coherencia en el gobierno. Mientras que las instituciones del CoG caen bajo el ámbito de fiscalización de las EFS, algunas EFS se están moviendo más allá del requisito básico de auditar la regularidad y la conformidad financiera, y están observando la capacidad y eficacia de las instituciones de CoG. Al hacerlo, las EFS están cubriendo una necesidad crítica de los CoG con recursos restringidos, proporcionando información e impresiones sobre la planificación estratégica.

6/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La capacidad y/o la eficacia de las unidades del gobierno central, incluyendo: asegurar que la visión a largo plazo está en armonía con otros documentos claves (planes fiscales); asegurar que la visión a largo plazo se refleja en los planes de trabajo de los ministerios.

7/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La división de responsabilidades entre los interlocutores involucrados en la planificación estratégica.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil (TCU) ha observado el sistema de planificación multianual del ejecutivo, el PPA, desde varios ángulos. Se realizó una evaluación del departamento de planificación e inversiones estratégicas, y otras entidades relacionadas, para analizar la adecuación de los programas e indicadores listados en el PPA desde el 2008 al 2011 frente a los objetivos de la política del gobierno (TCU, 2009a). Más tarde, se usó una auditoría de rendimiento para describir y analizar cómo el PPA estaba estructurado para el periodo entre el 2012 y el 2015. Esta auditoría comprobó hasta qué punto los nuevos conceptos introducidos incorporarían innovación e intentaban corregir las deficiencias identificadas en los planes previos.
- La NAO del Reino Unido sintetizó años de trabajo sobre las instituciones de centro de gobierno para crear un informe del centro de gobierno (NAO, 2014a). Reconociendo su función crítica, la NAO examinó el centro de gobierno (El Tesoro de su Majestad (HM Treasury) y la Oficina del Gabinete) y los cambios en los años recientes, refiriéndose a la efectividad de la planificación estratégica, liderazgo y funciones de coordinación del CdG.

Al evaluar la madurez de los procesos gubernamentales relacionados con la conducción y con aquellos responsables de la dirección, las EFS y otras instituciones de evaluación, pueden consultar el *Marco Normativo para Evaluar las Políticas Públicas* (Recuadro 3.1) del TCU, el *Informe del Escenario Central* (OECD, 2014a) de la OECD, y el *Marco Normativo para el Centro de Gobierno, de la IABD* (2014).

El establecimiento de indicadores cuantificables (Tabla 2.1, elemento clave E)

Algunos gobiernos han estado integrando criterios de medición en los documentos de planificación de forma que los programas y políticas públicas puedan ser evaluados frente a sus objetivos originales, de forma que ofrezcan una imagen verdadera de sus puntos fuertes y sus puntos débiles. Sin embargo, los indicadores nacionales en la mayoría de los países parecen centrarse en establecer indicadores nacionales macro económicos, que no ilustran necesariamente el progreso del sector público hacia el crecimiento inclusivo (INTOSAI, 2010). Establecer un criterio relevante y dirigido durante la fase de planificación que pueda ser evaluado en una fase posterior, y llevarlo a las interacciones futuras de planificación sigue siendo una tarea difícil. Existen pocas pruebas de que la evaluación se introduzca actualmente en los procesos y decisiones de elaboración de políticas públicas, ya que los países se esfuerzan por agilizar la calidad y la información del rendimiento de forma sistemática. Existen directrices sobre cómo desarrollar criterios, por ejemplo los siete pasos de la OECD para el desarrollo de indicadores (OECD, 2014c).

6/10

*De las EFS
asociadas
tuvieron en
consideración:*

*La existencia o desarrollo de criterios de evaluación en todo el
gobierno*

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- De acuerdo con su cometido de evaluar la Ley de Modernización de Gestión del Rendimiento del Gobierno de EE.UU. (GRPAMA), la GAO emplea herramientas innovadoras para fomentar los enlaces entre la información de planificación y rendimiento de los ministerios y el Congreso, que usa esta información para la toma de decisiones. El *Informe del Congreso* de la GAO sobre las oportunidades para dar respuesta al problema de rendimiento del gobierno, la *Guía sobre cómo Usar la GPRAMA*, para ayudar a tomar decisiones a nivel del Congreso de forma informada, y el índice sobre el *Uso de la Información del Rendimiento a Nivel de Agencia*, se elaboran más en el Recuadro 2.6. Estas actividades son particularmente notables, ya que se han producido principalmente por solicitud del Congreso, que ha reconocido el valor de la información y visión transversales de la GAO sobre estos temas críticos.

Una base de evidencias confiables (Tabla 2.1, elemento clave F)

La toma de decisiones basada en evidencias es una herramienta clave que los gobiernos y las administraciones públicas utilizan para conseguir información estratégica mediante el examen y medición de los beneficios, costos y efectos probables de sus decisiones. Realizar una evaluación a nivel de todo el gobierno ayuda a asegurar la coherencia entre el gobierno, y proporciona una buena comprensión de si se cumplen los objetivos del gobierno. Aclara la realidad de los costos asociados con los objetivos del gobierno, y proporciona a los gobiernos las herramientas para ayudar a priorizar los objetivos contrapuestos. Existen numerosos canales disponibles para que un jefe de gobierno tome decisiones relacionadas con las políticas públicas, sin embargo, el gabinete sigue siendo el vehículo principal.

Como parte de reuniones gubernamentales de alto nivel, un objetivo importante de la función de gestión del centro de gobierno es asegurar que los procesos de consulta

armonizada se han seguido y que se han utilizado las herramientas analíticas adecuadas. Estas actividades gemelas ayudan a asegurar que los asuntos básicos en relación con la utilidad y el análisis de las ventajas económicas de una acción pueden ser juzgados fácilmente por el jefe de gobierno y el gabinete. Este proceso de análisis y consulta normalmente se extiende más allá de la perspectiva sectorial de la agencia patrocinadora o el departamento y, como tal, las herramientas analíticas y los procesos de consulta deben ser también más amplios. La presentación de información resultante al gobierno debería permitir a los líderes políticos comprender la necesidad de, y las consecuencias de, las intervenciones de políticas propuestas. Esto incluye comprender sus costos y beneficios basados, en parte, en sopesar la evidencia sobre los efectos probables de dichas intervenciones, y anticipar los riesgos a los objetivos y la resistencia a la política. Aunque los departamentos individuales pueden centrarse en su propia recopilación de evidencias a través de grandes unidades de investigación interna, el CoG está obligado a sondear la opinión y el análisis de forma más amplia (OECD, 2014a).

Asegurar el éxito del sector público en la etapa de formulación de las políticas públicas requiere tener una comprensión exhaustiva de la naturaleza del problema para cuya resolución se diseña una política pública o programa. Sin embargo, comprender cómo una política pública o programa relacionado funcionará en la práctica sigue siendo un desafío. Los gobiernos emplean nuevas estrategias en la formulación de políticas públicas para permitir más espacio para la innovación y la práctica. Las colaboraciones y fuentes de inspiración pueden provenir de fuera del gobierno, sobre todo en los campos de la ciencia y académicos, donde, por ejemplo, los experimentos dirigidos a luchar contra la pobreza han tenido mucho éxito (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Enfoques conjuntos e innovadores para la elaboración de políticas públicas: "Edu-Lab" de Perú

Con la intención de diseñar políticas públicas innovadoras basadas en la evidencia para la educación en Perú, la Secretaría de planificación estratégica del Ministerio de Educación de Perú formó equipo con el Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) y con Innovaciones para la Acción Contra la Pobreza (IPA) para crear un laboratorio de innovación para la educación: el "EduLab".

El EduLab fue creado para identificar los problemas y diseñar innovaciones potenciales para implementar intervenciones de bajo costo con un gran impacto, combinando la experiencia de los investigadores, con la experiencia política y operacional de los políticos.

La Secretaría de planificación estratégica ha trabajado de forma colaborativa con J-PAL y IPA además con las unidades del Ministerio necesarias para implementar las intervenciones, durante todo el ciclo de elaboración de la política pública EduLab: diseñar intervenciones rentables, implementar intervenciones rentables, evaluar el impacto usando datos administrativos, ampliar las intervenciones rentables e identificar los problemas a resolver.

Una de las intervenciones propuestas pretende mejorar la gestión de los recursos de mantenimiento para la escuela (transferencias de efectivo) que se proporcionan a los colegios para garantizar los estándares mínimos de seguridad, higiene y comodidad. La investigación del laboratorio concluyó que los mensajes SMS cuidadosamente redactados son una forma efectiva de supervisar y motivar al personal de la escuela, y por tanto EduLab está elaborando las etapas de diseño, implementación y evaluación de una intervención que implementaría el uso de mensajes SMS. El impacto de la intervención puede supervisarse a través de los datos administrativos del ministerio sobre la ejecución de los presupuestos de mantenimiento de la escuela.

Fuente: JPAL (2015), *Bringing Innovation to Education Policy in Peru*, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (-JPAL) and the Innovations for Poverty Action (IPA), www.povertyactionlab.org/doc/edulab-publication, (accessed 1 October, 2015).

Las EFS han reconocido los desafíos a que los órganos ejecutivo y legislativo se enfrentan para vincular la evidencia del valor económico de las políticas públicas, programas y procesos con los procesos y decisiones de planificación. Las EFS han estado evaluando si y cómo la evidencia generada por muchos interlocutores, principalmente los ministerios, se usa o no se usa. Las dificultades derivan de los desafíos que son el resultado de una falta de evidencia precisa o confiable, o de la riqueza de la información que no puede proporcionar ideas significativas para mejorar una política pública o programa.

9/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

El uso de una base de evidencias confiable en los procesos de planificación. Esto puede incluir observar la fiabilidad y amplitud de las aportaciones, los mecanismos para usar los datos relacionados con el rendimiento y los resultados, y/o los mecanismos para integrar tendencias futuras y riesgos

Las EFS ofrecen comentarios sobre el enlace entre la gestión del rendimiento y las evaluaciones, y la toma de decisiones a nivel gubernamental, además de en lo que se refiere a los ministerios. Por ejemplo, el Tribunal de Fiscalización de los Países Bajos utilizó una auditoría de rendimiento para evaluar si la fusión que creó la Autoridad de Seguridad de Alimentos y Productos para el Consumo de Países Bajos (NVWA por sus siglas en inglés) generaría los ahorros previstos y si todo el proceso se fundó en evidencias confiables. El Tribunal concluyó que los pros y los contras, incluyendo la evaluación de riesgos, no eran lo suficientemente robustos para legitimar los ahorros que se anticiparon. Como resultado, los ahorros previstos no se han materializado aún, lo que tiene implicaciones para el uso proyectado de esos fondos a largo plazo (Recuadro 2.5). Ésta se consideró una auditoría innovadora para el Tribunal, ya que fue capaz de vincular los resultados no satisfactorios de una decisión a las causas, y hacer recomendaciones que fueron abordadas de inmediato por la nueva entidad.

También puede haber espacio para que las EFS consideren no solo la existencia de la evaluación y la evidencia en la planificación, sino también si la evaluación dirigida y el criterio de la auditoría se han establecido en primer lugar. Solo seis de las diez EFS asociadas encuestadas indicaron que observaban el desarrollo del criterio de la evaluación directamente. A medida que los gobiernos consideren integrar dirigir y poner a prueba alternativas de políticas públicas de forma más científica, por ejemplo mediante laboratorios de innovación, las EFS pueden influir en promover este tipo de elaboración de políticas públicas en el campo de sus evaluaciones.

Apertura y consulta en la formulación (Table 2.1, elemento clave G)

Las EFS pueden utilizar su posición estratégica para proporcionar información sobre la implementación de objetivos gubernamentales y su integración en las estrategias y planes de acción de las entidades. Las EFS también tienen en consideración si los planes de las entidades han integrado adecuadamente los objetivos del gobierno y si las instituciones centrales se comunican y se supervisan de forma efectiva.

8/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La apertura de los procesos de planificación estratégica en todo el gobierno, incluyendo la existencia de consultas en el proceso de planificación.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- La GAO ha estado activa a la hora de evaluar los *Objetivos de Prioridad Entre Agencias (CAP)* interinos de Estados Unidos (GAO, 2012). Ya que la GRPAMA, bajo la cual se establecieron los objetivos CAP, requiere una consulta integral entre la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) (una institución del gobierno central), la GAO ha tenido en consideración los enlaces funcionales entre la OMB y los ministerios, y las áreas de mejora. Puede encontrar más información sobre el trabajo de la GAO en estas áreas en el documento: *La OMB Debería Reforzar las Revisiones de los Objetivos de Prioridad Entre Agencias* (GAO, 2014b) y en el Recuadro 2.6 de este informe.
- La Oficina Nacional de Fiscalización de Finlandia dedicó una sección de su Informe Anual 2014 a la gestión y la conducción. Elogió la implementación de las recomendaciones ofrecidas en el Informe Anual del 2013 y reiteró la necesidad de un análisis económico más robusto y de la planificación en relación a las preparaciones estratégicas de las agencias (NAO, 2014).
- En una auditoría sectorial del 2013 sobre la *política pública de estabilización de vivienda de las familias con ingresos medios y bajos*, la BAI de Corea señaló la inconsistencia de los objetivos en varios niveles de los planes, resaltando una carencia de conducción y coordinación. La BAI reportó que el plan anual a corto plazo del Ministerio de Fomento y el plan a medio plazo a diez años eran inconsistentes con el plan integral territorial nacional a largo plazo. La inconsistencia estaba en la esperada demanda y oferta de viviendas, que resultó en la sobre oferta de apartamentos (BAI, 2013).

Planificación de plantilla (Tabla 2.1, elemento clave I)

Ser reactivo a los desafíos externos requiere flexibilidad en recursos humanos y financieros. Éste es un elemento clave de la agilidad estratégica. Los gobiernos se benefician de asegurar que las capacidades adecuadas puedan adquirirse, desarrollarse e implementarse en línea con las prioridades cambiantes. La inversión en recursos humanos sufrió tras la crisis financiera ya que los gobiernos intentaron ahorrar costos. Desde el año 2008, dos tercios de los países miembros de la OECD redujeron personal, y tres cuartos iniciaron reformas en los esquemas de remuneración (OECD, 2015c). Aumentar el valor económico recortando personal del sector público no debería hacerse en detrimento de la calidad del proceso de elaboración de políticas públicas y por tanto de sus resultados (OECD, 2015c). La gestión correcta de los recursos humanos requiere la planificación estratégica de la plantilla, atención a las competencias en la plantilla y el empleo de herramientas tradicionales (competencia, reclutamiento, etc.).

Las EFS utilizan su posición estratégica para evaluar la planificación y preparación para los desafíos que las políticas públicas presentan, como el envejecimiento de la población. El Informe de Otoño del 2012 del Auditor General de Canadá incluyó un capítulo sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo de Canadá ante la creciente proporción de canadienses ancianos y la presión resultante sobre los sistemas médicos y de pensiones. Las EFS de Corea y Países Bajos también se han enfrentado a problemas similares:

- En 2012, la BAI coreana realizó una auditoría sobre las prácticas de gestión del Servicio Gubernamental de Pensiones para Empleados (GEPS por sus siglas en inglés) y la Pensión para Profesores (TP por sus siglas en inglés), con el objetivo de determinar la estabilidad de los sistemas y restaurar la confianza del público. Con una baja fertilidad y una población que envejece, la BAI reconoció que el funcionamiento efectivo y la estabilidad de las pensiones públicas afectan al público y a los pensionistas. La BAI utilizó activamente su visión, información y supervisión, para afrontar estos problemas en la auditoría. Como resultado, encontró deficiencias en la gestión de activos y las operaciones del GEPS y la TP, incluyendo una medición imprecisa del valor de los activos, sobrepago por servicios de gestión en comparación con otros sistemas de pensiones, e ingresos sobrestimados. La auditoría encontró también que los

beneficiarios no elegibles habían recibido pensiones e indemnizaciones. La BAI ofreció recomendaciones para el GEP y la TP para gestionar mejor sus activos, y notificó a los ministerios relevantes sobre los beneficiarios no elegibles de pagos de pensiones, de forma que pudieran iniciar acciones para recuperar el dinero (Recuadro 2.7).

- En 2012, el Tribunal Holandés de Auditoría realizó una revisión de la gestión de recursos humanos que se centraba en la estrategia y planificación para el personal del gobierno central. La auditoría analizó la preparación del gobierno central para el aumento de la jubilación y la rotación del personal previstos sobre un periodo de 10 años desde el 2012 al 2022. El Tribunal de Auditoría concluyó que la falta de un plan de personal estratégico perjudicaba significativamente su capacidad de anticiparse y supervisar las consecuencias de los cambios. Los recortes en gastos planificados al servicio civil entre 2012 y 2014 agravaron la necesidad de una planificación estratégica para asegurar que el personal necesario en el futuro conservara sus posiciones. La falta de planificación impidió que el gobierno central condujera el desarrollo del personal y respondiera a las necesidades cambiantes (NCA, 2012).

Función clave 2: Planificación presupuestaria

Frente al telón de fondo de los difíciles contextos económicos y fiscales sufridos internacionalmente durante los años recientes debido a la crisis financiera o la desaceleración económica, la función de la Gestión Financiera Pública (PFM) y de la elaboración de presupuestos está siendo reconsiderada para subrayar los enlaces e interconexiones necesarias con otras áreas de gobernanza pública. Esto incluye planificación a medio plazo a nivel gubernamental, presupuestos relacionados con el rendimiento, total transparencia y accesibilidad a la información presupuestaria, identificación y gestión del riesgo fiscal y garantía de calidad mejorada durante las diferentes fases y funciones del ciclo presupuestario.

Tabla 2.2 Elementos claves de la planificación presupuestaria

Etapa del ciclo de la política	Funciones clave de un estado abierto y estratégico
Formulación de políticas	Conducción estratégica a nivel de gobierno
	Planificación presupuestaria A. Los presupuestos se gestionan con límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal, incluyendo la aplicación de gestión presupuestaria descendente para alinear las políticas con los recursos a medio plazo. B. Los presupuestos se alinean estrechamente con las prioridades a medio plazo del gobierno. C. Los documentos presupuestarios y los datos son abiertos, transparentes y accesibles. D. Las provisiones se realizan de forma que los debates sobre las opciones presupuestarias sean inclusivos, participativos y realistas. E. Los presupuestos representan un balance integral, preciso y confiable de las finanzas públicas. F. La sostenibilidad a plazo más largo y otros riesgos fiscales se identifican, evalúan y gestionan de forma prudente.
	Establecer una política normativa
	Crear políticas de gestión de riesgos y controles internos

Fuente: OECD (2015d), *Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance*, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

En este contexto, los países han intensificado sus revisiones introspectivas de las herramientas, mecanismos y procesos presupuestarios que pueden usarse para dar apoyo a

los gobiernos y administraciones públicas en la planificación presupuestaria. Una característica de la agenda de consolidación fiscal en muchos países como Irlanda y España, ha sido el rediseño y la reforma de los marcos normativos presupuestarios tradicionales como parte de una reforma integral del sector público y de la gobernanza pública más amplia.

A medida que la comprensión de la función de elaboración de presupuestos se amplía, y a medida que los gobiernos revisan los procesos y herramientas presupuestarias, los puntos fuertes tradicionales en aplicación de las EFS de ser independientes, objetivas y rigurosamente analizadoras de los conceptos de la PFM, se extienden a las nuevas áreas de la elaboración de presupuestos.

Esta sección se centra en los conceptos más amplios que se extienden más allá del trabajo financiero de las EFS. También explora otras actividades que abordan los problemas a los que se enfrentan los gobiernos en el proceso presupuestario y, sobre todo, en vincular la planificación presupuestaria y estratégica para conseguir una buena gestión financiera más amplia.

Las EFS participan en la etapa de planificación presupuestaria proporcionando información de las actividades de supervisión de los debates presupuestarios, cuando los plazos lo permiten. Cada vez más, las EFS están activas al usar la previsión para evaluar la fiabilidad de las proyecciones fiscales para asegurar que las suposiciones subyacentes del presupuesto son sólidas.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Límites claros de la política fiscal (Tabla 2.2, elemento clave A), fiabilidad del presupuesto (Tabla 2.2, elemento clave E) y sostenibilidad a largo plazo (Tabla 2.2, elemento clave F)

El presupuesto es un documento de administración de política central, y los procesos que lo rigen y establecen deberían ser efectivos y eficientes. Los procesos también deberían asegurar que el presupuesto está enraizado en un análisis robusto y transparente, y que mostrará a los que toman las decisiones y a los ciudadanos cómo los objetivos anuales y multianuales se priorizan y son conseguidos.

En este contexto, estos son enfoques y herramientas que están siendo considerados por los países que están revisando y reformando sus estructuras de gobernanza presupuestaria. En los años 90, muchos países de la OECD comenzaron a usar una «elaboración descendente de presupuestos», por la que los objetivos fiscales eran determinados por la autoridad presupuestaria central desde el exterior, con políticas presupuestarias anuales y multianuales determinadas posteriormente en conformidad con estos niveles generales. Esto marcó un cambio en las funciones, responsabilidades y relaciones presupuestarias. La experiencia de los países miembros de la OECD muestra que las revisiones de gastos pueden ser una herramienta importante para centrar a los gobiernos en mejorar la priorización del gasto y encontrar el espacio fiscal disponible para las nuevas prioridades de gastos (Recuadro 2.3).

En años más recientes, los países miembros de la OECD han intentado cada vez más desarrollar un enfoque sobre los resultados conseguidos con las partidas asignadas a través de varios enfoques como parte de la "elaboración de presupuestos por rendimiento". En un intento de vincular mejor la estrategia nacional con el gasto, la elaboración de presupuestos por rendimiento ha requerido normalmente que las instituciones del centro de gobierno se coordinen más estrechamente de forma continua y trabajen más de cerca con los ministerios competentes.

Actualmente no existe un consenso sobre cómo usar de forma óptima la información sobre el rendimiento en el contexto de la elaboración de presupuestos, y los países tienen problemas para establecer una información de rendimiento de calidad, robustez y fiabilidad suficientes para servir como base sólida para tomar decisiones informadas sobre la asignación de recursos. Desafíos en esta área van desde el nivel de información que está siendo usado, a los problemas inherentes a la medición de la actuación pública. En el Capítulo 4, se debaten con mayor detalle

las aproximaciones seleccionadas orientadas hacia la responsabilización de los autores de políticas públicas por su desempeño.

Recuadro 2.3. Revisiones de gastos: Australia, Países Bajos y Reino Unido

Debido a que los recursos de gobierno se han visto sujetos a presiones crecientes a partir de la crisis financiera, los funcionarios públicos han previsto formas de garantizar que el dinero se gaste en forma más eficiente. Una forma de hacerlo es a través de la adición/inclusión de revisiones de gasto en el proceso de presupuesto.

Las revisiones de gasto son herramientas valiosas mediante las cuales los gobiernos pueden mejorar el control sobre el nivel de gastos (total/agregado) y mejorar la priorización de los mismos. Pueden ayudar a crear espacio fiscal mediante la relocalización o reducción del gasto destinado a programas u organizaciones.

Existen dos tipos clave de revisión de gastos: revisiones de eficiencia y revisiones estratégicas. Las revisiones de eficiencia pretenden economizar recursos mediante la identificación de formas de prestar servicios de gobierno a un costo menor. Las revisiones estratégicas pretenden economizar recursos a través de la priorización y reducción o eliminación de servicios de pagos de transferencia que son ineficaces alcanzando sus objetivos, o de prioridad baja cuando se comparan con otros servicios o programas.

Las revisiones del gasto pueden ejecutarse en tres diferentes formas: revisiones de diseño vertical de abajo hacia arriba, donde los ministerios afectados por el gasto emprenden dichas revisiones ellos mismos; revisiones conjuntas, donde esos ministerios y los representantes del ministerio de finanzas ejecutan las revisiones en conjunto; o revisiones de arriba hacia abajo, donde el ministerio de finanzas emprende la revisión con participación limitada o sin participación de los ministerios afectados por el gasto.

Alcance

Las revisiones de gastos pueden enfocarse sobre la eficiencia o el ahorro estratégico, o ambas instancias. También pueden estar limitadas en su alcance a determinadas áreas, tales como el gasto de presupuesto, gasto obligatorio (tales como sistemas de seguridad social y atención de salud), gasto en impuestos, o una combinación de opciones.

Ejemplos de país

Australia

Australia introdujo su Marco Normativo de Revisión Estratégica en 2007 para apoyar los marcos normativos de evaluación y revisión del programa descentralizado departamental. Estas revisiones se enfocaron en seis medidas clave: 1) adecuación; 2) efectividad; 3) eficiencia; 4) integración; 5) evaluación del desempeño y 6) alineación de la política pública estratégica.

Los ministros aprueban el alcance de la revisión, y las revisiones son conducidas en conjunto entre el Ministerio de Finanzas y el personal proveniente de las agencias relevantes. Las agencias afectadas tienen la oportunidad de comentar los proyectos de informes de revisión, después de lo cual la revisión final es presentada al gobierno. El Ministerio de Finanzas y la agencia de gastos pueden presentar sus propios documentos por separado y hacer recomendaciones para ser consideradas durante la preparación del presupuesto.

Ejemplos de las revisiones realizadas incluyen: Programas de Subsidio de Gobierno, la agencia Geoscience Australia, organización de su Programa de Alivio de Desastres Naturales, y una revisión de agencias bajo el Fiscal General de Australia.

Reino Unido

La Revisión Comprensiva de Gastos del 2010 del Reino Unido (CSR por sus siglas en inglés) fue una revisión de "raíces y ramas" pretendiendo alcanzar grandes reducciones en el gasto público con fines de consolidación fiscal. La CSR fue una revisión estratégica y de eficiencia. La CSR del Reino Unido no estaba limitada por una lista prevista con los tópicos de revisión del gasto y cubrió casi todo el gasto del gobierno: presupuesto, obligatorio y transferencias al gobierno sub nacional y gastos de impuestos. El proceso de la CSR fue primariamente de diseño vertical de abajo hacia arriba, en el cual la fuente principal de las opciones de ahorro eran los mismos ministerios afectados por el gasto ("departamentos" en la terminología del Reino Unido).

Recuadro 2.3. Revisiones de gastos: Australia, Países Bajos y el Reino Unido (continuación)

Fueron requeridos para conducir sus propias revisiones internas de gastos y entonces presentar las consideraciones formales detallando opciones de ahorro al Tesoro. Después de recibir las consideraciones de los departamentos, los funcionarios del Tesoro agregaron ellos mismos opciones de ahorro. El proceso completo fue presidido por el recientemente creado Comité de Gabinete de Gasto Público (PEX) del Tesoro.

Países Bajos

Los Países Bajos realizaron una Revisión Exhaustiva de Gastos (CER) en 2010. La CER examinó 20 tópicos de revisión y fue primariamente una revisión estratégica. Cada revisión de tópico fue realizada por un grupo de trabajo de revisión, con términos uniformes de referencia y procesos establecidos por el Ministerio de Finanzas y aceptado por el Gabinete. Siguiendo una bien establecida tradición holandesa, los grupos de trabajo de revisión estuvieron formados por representantes del ministerio afectado por el gasto y el Ministerio de Finanzas (MoF). La participación de funcionarios del MoF en el desarrollo de medidas concretas de ahorro, particularmente aquellos provenientes del Cuerpo de inspectores del Presupuesto, con sólidas capacidades de política pública y un conocimiento detallado de la cartera, fue esencial para el éxito de la revisión de gastos.

Durante la CER de 2010, se requirió de cada grupo de trabajo de revisión que desarrollase opciones capaces de permitir por lo menos un 20% de reducción en el gasto durante 4 años en el programa bajo revisión. Estas opciones fueron luego presentadas a los líderes políticos para su decisión. Jugaron un papel clave en el debate de elecciones del 2010 acerca de las medidas de ahorro del presupuesto y el subsecuente Acuerdo de Coalición sobre techos de gasto. El proceso de la CER se basó en lecciones aprendidas en dos décadas de procesos de revisión de gastos en Holanda. El acuerdo multipartidario sobre los beneficios de las revisiones del gasto llevaron al Parlamento a implementar la nueva regla estableciendo que todas las evaluaciones ex post de políticas pública en el presupuesto nacional deberían identificar medidas para alcanzar el 20% de reducción en el gasto durante cuatro años de la política pública bajo evaluación.

Fuentes:

Australian Government (2013), *Expenditure Review Principles*, Department of Finance, Australian Government, www.finance.gov.au/budget/budget-process/expenditure-review-principles.html.
OECD (2013b), *Spending Review, 3rd annual meeting of OECD Senior Budget Officials*, Spending Reviews, OECD Conference Centre, Paris, 3-4 June 2013, GOV/PGC/SBO(2013)6.

La OECD recomienda que las herramientas del presupuesto para marcos normativos de gastos a mediano plazo o presupuestos de diseño vertical de arriba hacia abajo sean acompañados por presunciones macroeconómicas prudentes, análisis de sensibilidad y riesgos y reglas fiscales apropiadas. Las mismas pueden ayudar a orientar las políticas públicas de gastos e ingresos dentro de niveles sustentables a corto y mediano plazo. Para una perspectiva de futuro, las proyecciones fiscales a largo plazo que incorporan tendencias demográficas y socio económicas son una útil herramienta analítica. Los análisis de sensibilidad y riesgos pueden ser herramientas útiles al probar hipotéticamente la sensibilidad de resultados en los cambios de presunciones que subyacen en las finanzas públicas.

Escudriñar el presupuesto y verificar la conformidad son actividades tradicionales de las EFS que serán discutidas en el Capítulo 3 referente a la ejecución e implementación del presupuesto. Sin embargo, como parte de sus auditorías anuales sobre la ejecución de presupuestos, las EFS se apoyan en sus bases de conocimiento, para considerar las herramientas y funciones usadas para formular dichos presupuestos. En particular, las EFS se encuentran cada vez más activas para presentar, en persona, los descubrimientos de la auditoría del año anterior, de forma que eso sea considerado durante la formulación del presupuesto del año siguiente.

8/10

De las EFS
asociadas
han tenido en
consideración:

El entendimiento, confiabilidad y precisión del documento de presupuesto y cómo la información presupuestaria conforma los estándares contables.

9/10

De las EFS
asociadas
tuvieron en
consideración:

La solidez y calidad del marco normativo nacional general de gobernanza presupuestaria para promover la óptima asignación, implementación, evaluación y revisión de recursos.

Reconociendo que los ingresos brutos nacionales (GNI) de los estados miembros de la UE se componen de la participación más significativa de las ganancias del presupuesto de la UE, la Corte Europea de Auditorías emitió el siguiente informe especial: *Conseguir los datos exactos del el ingreso nacional bruto (GNI): Un enfoque más estructurado y mejor centrado mejoraría la eficacia de la verificación de la Comisión de Informes Especiales* (ECA, 2013). El informe especial evaluó el mecanismo de verificación de la Comisión de los datos del GNI enviados por los países miembro y encontró que aunque el proceso mejoró la confiabilidad de los datos del GNI, había espacio para mejorar la efectividad. La Corte recomendó que la verificación realice una aproximación más estructurada, basada en los riesgos.

Las EFS se apoyan en su base de conocimientos para evaluar la capacidad de un gobierno para financiar sus actividades y obligaciones de deuda en el mediano y largo plazo mediante la evaluación de cómo son preparados e informados los análisis de sostenibilidad fiscal. En algunos casos, las auditorías que se enfocan en otras materias aportan conocimiento en cuestiones relacionadas a la previsión y sus implicaciones en los resultados. La NAO del Reino Unido encontró que entre 2010 y 2014, 71 auditorías elevaron cuestiones relacionadas a la previsión. Como resultado, hicieron de las previsiones la materia de asunto de su auditoría en 2014.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En 2012, la Oficina de Auditoría Superior de México (ASF) evaluó las presunciones sobre las cuales fueron tomadas las decisiones relacionadas al déficit. *El informe Política Fiscal y Balance Presupuestario* de (2012) criticó el aumento del déficit del presupuesto de 2012 sobre la base de que la situación económica no justificaba las decisiones tomadas. Describió cinco criterios para los aumentos del déficit y aportó recomendaciones para evitar futuras discrepancias,
- La NAO del Reino Unido emitió en respuesta *Previsión del gobierno para alcanzar el valor óptimo de los recursos* para hallazgos consistentes sobre las deficiencias de la previsión y errores de evaluación de alto perfil que habían llevado a costos aumentados para los contribuyentes. El informe destacaba que la previsión deficiente por parte de los departamentos de gobierno era un problema enraizado y causante del débil valor del dinero. También se encontró que este problema no fue tomado en serio o conducido por agendas políticas y el deseo de satisfacer objetivos anuales de gasto. La NAO recomendó que el centro de la institución de gobierno –El Tesoro de su Majestad– trabaje más cercanamente con la NAO y el Parlamento para permitir un escrutinio más informado de las previsiones del departamento (NAO, 2014c).
- En 2004, la GAO usó simulaciones del presupuesto a largo plazo para mostrar que sin cambios a gran escala en las políticas de gasto e impositiva, los Estados Unidos enfrentarían déficit persistentes y en aumento. El informe subsecuente, *Proceso de Presupuesto: El Foco en el Largo Plazo es Crítico*, recomendó que el proceso de

presupuesto incorpore nuevas formas de medición y mecanismos destinados a reflejar mejor los compromisos a largo plazo del gobierno y enfocar las mentes de los políticos en la sostenibilidad financiera (GAO, 2004).

- El informe *Visión General del Proceso de Evaluación, Estrategia y Ejecución del Presupuesto* de la GAO, examina cuán bien la Administración Atmosférica y Oceánica Nacional (NOAA) implementó el proceso de desarrollo del presupuesto, Estrategia, Ejecución y Evaluación (SEE). También describe los siete pasos del proceso de SEE, incluyendo las prácticas sugeridas para el envío y planificación del presupuesto (GAO, 2013a).
- En su presupuesto de 2007, el gobierno federal de Canadá se comprometió a publicar un informe internacional y completo sobre la sostenibilidad fiscal de Canadá. Debido a que este informe aún no se publicó, la Oficina del Fiscal General de Canadá (OAG) ha alentado repetidamente al gobierno para que haga públicas las proyecciones de acuerdo con la práctica de muchos países de la OECD. En una auditoría de 2011/2012, la OAG examinó el hecho de cómo se preparan e informan los análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo para poder determinar si las medidas de gastos e impuestos han sido tomadas en cuenta por el Departamento de Finanzas al considerar nuevas políticas públicas. La auditoría concluyó que el Departamento de Finanzas había analizado e informado al Ministro de Finanzas acerca del impacto fiscal a largo plazo de medidas del presupuesto y las proyecciones a largo plazo fueron sólidas, advirtiendo que esos análisis aún debían ser publicados (OAG, 2012).
- En 2014, El TCU de Brasil publicó un informe de conformidad y supervisión, *Seguimiento: Evaluación de la previsión de ingresos de la ley de presupuesto federal de 2015*, para evaluar las estimaciones de ingresos contenidas en el Proyecto de Presupuesto de la Unión para 2015. Este informe mostró que las estimaciones de los ingresos proyectados no coincidió con las expectativas del mercado (TCU, 2014)..

Las referencias útiles de materiales de las EFS en relación a estándares y principios internacionales incluyen la *Recomendación del Consejo acerca de la Gobernanza Presupuestaria* de la OECD (OECD, 2015d) y la *Guía para Desarrollar y Gestionar Presupuestos Internos* de la ANAO (ANAO, 2008), que aborda buenas prácticas de presupuesto interno y como incluirlas en la planificación y gestión general y desempeño de la supervisión a lo largo del tiempo.

Alineamiento entre el presupuesto y las estrategias a mediano plazo (Tabla 2.2 elemento clave B)

Ha existido un foco creciente en los últimos años en las dimensiones multi anuales de los presupuestos. Marcos normativos de gastos a medio plazo (MTEF por sus siglas en inglés), o marcos normativos fiscales, fortalecen la capacidad del gobierno para planificar y reforzar una trayectoria fiscal sustentable. Casi todos los países de la OECD informan de que tienen en vigor un marco normativo de gasto a medio plazo, la mitad de ellos han consagrado los MTEF en sus leyes. Los MTEF mejoran la calidad y certeza de la planificación fiscal multianual al combinar techos anuales prescriptivos con estimaciones descriptivas de futuro.

Cuando está diseñado apropiadamente, un MTEF debe requerir del participante que considere la perspectiva a medio plazo del presupuesto y políticas presupuestarias, en vez de adoptar una aproximación basada exclusivamente año a año. Los METF son cada vez más relevantes en un contexto donde muchas políticas públicas requieren un horizonte temporal extendido y opciones de ahorro que involucren más de un año para cosechar los beneficios completos. Antes de la llegada de los marcos normativos de medio plazo, tales opciones de ahorro a menudo no fueron consideradas, siendo que el horizonte temporal solamente se extendía al siguiente año del presupuesto.

9/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La adecuación de los procesos de planificación presupuestaria, incluyendo facilitar la alineación entre el presupuesto y objetivos estratégicos; garantizar la confiabilidad y calidad de las herramientas que subyacen al presupuesto; gestionar la deuda pública; evaluar la sostenibilidad a largo plazo; dirigir el proceso multianual de asignación de recursos.

9 de cada 10 EFS asociadas tuvieron en consideración la adecuación del proceso de planificación de presupuestos y las características necesarias para su confiabilidad. Por ejemplo, la EFS de Portugal considera la adecuación del proceso de planificación del presupuesto como parte de su Opinión anual sobre la Cuenta General del Estado. Ejemplos adicionales a continuación, destacan otras formas a través de las cuales las EFS evalúan la adecuación del presupuesto y sus características.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El Auditor General de Sudáfrica (AGSA) es instruido para emprender una *Revisión Estratégica y Presupuestaria* anual. Aunque esta actividad es formalmente considerada como una auditoría financiera y de conformidad, también incorpora una evaluación más amplia de objetivos predeterminados descritos en el presupuesto. Específicamente, el AGSA revisa la relevancia y capacidad de medición de objetivos predeterminados y la mensurabilidad de objetivos para ayudar a los ministerios a entender las posibles debilidades de la planificación. El Auditor General presenta averiguaciones ante comités parlamentarios relevantes (estudio de caso Recuadro 2.8).
- La BAI de Corea condujo una auditoría de desempeño sobre reformas del sistema de presupuestos en 2008. A comienzos de 2003, el gobierno de Corea presentó cuatro reformas importantes del sistema presupuestario, incluyendo: Planificación de la Gestión Fiscal Nacional, Sistema de Presupuesto Descendiente, Sistema de Auto Evaluación del Programa Financiero, Presupuesto Digital y Sistema de Contabilidad. Los cambios dirigidos a facilitar la gestión financiera y hacer frente a una disminución de los ingresos por impuestos y un rápido aumento en la demanda de gastos, incluyendo el sistema de bienestar social. La BAI condujo una auditoría de desempeño sobre las reformas del sistema presupuestario anticipadamente para así poder apoyar su implementación. La auditoría encontró que el plan fiscal de plazo medio (cinco años) (el Plan Nacional de Gestión Financiera) no reflejaba plenamente los planes de trabajo de los ministros, no tenía el sistema de clasificación internacional del presupuesto, y no tenía un sistema eficiente de balance y verificación para evitar que los ministerios formulen planes a plazo medio sin consultar a la autoridad presupuestaria.³

La apertura y transparencia de los documentos del presupuesto (Tabla 2.2, elemento clave C) y debate presupuestario inclusivo (Tabla 2.2, elemento clave D)

La OECD cree que una legislatura efectiva es el ingrediente clave para establecer y mantener la disciplina fiscal, y también provee un vínculo necesario con la sociedad civil y promueve la responsabilidad del ejecutivo. Las legislaturas de hoy en día examinan y autorizan ingresos y gastos y garantizan que el presupuesto nacional se encuentra apropiadamente implementado. Esto se logra mediante una variedad de formas, incluyendo revisiones de comité, debates del plenario y cuestionamientos e interpelaciones a parlamentarios. Existe una gran variación en la influencia legislativa sobre el presupuesto de los países de la OECD, como fue demostrado por uno de los poderes de rectificación de la legislatura.

Para poder participar significativamente en el proceso de presupuesto, en vez de simplemente servir como un sello de goma, las legislaturas requieren información confiable, no tendenciosa y fuertes capacidades analíticas. Sin embargo, la cantidad de personal disponible para ayudar al comité de presupuesto/finanzas a emprender un análisis especializado del presupuesto y materias relacionadas varía considerablemente. Existe una tendencia en los países de la OECD a establecer unidades especializadas que asisten a las legislaturas con investigación y análisis relacionados al presupuesto. En algunos casos, estas unidades están localizadas junto al parlamento, a menudo como parte de los servicios de investigación, en otros, son independientes. Algunas legislaturas mayores mantienen una unidad importante —una oficina parlamentaria de presupuesto (PBO por sus siglas en inglés) o equivalente— para ayudar al comité financiero en el trabajo de las finanzas públicas. A través de la OECD, estos cuerpos varían de tamaño, componentes principales y núcleo. El tiempo adecuado para reflejar y debatir la documentación presupuestaria antes de su aprobación es particularmente importante para garantizar que los comités legislativos (que existen en todas las legislaturas de países de la OECD y proveen el examen más profundo del presupuesto) tengan el tiempo suficiente para revisar, debatir y proponer correcciones. Sin embargo, los desafíos para establecer la transparencia apropiada permanecen y abren opciones para debates sobre el presupuesto.

Integrar la información confiable que arroja luz sobre las prioridades incluidas en presupuestos previos es un desafío cuando se trata de vincular los planes estratégicos y presupuestarios. Como se discutió más arriba, las EFS usan actividades de auditoría para promover la forma en que los ministerios pueden proveer evaluaciones más amigables para la legislatura y ayudar a la misma a acostumbrarse mejor al uso de evaluaciones.

6/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La apertura de los procesos de planificación presupuestaria, incluyendo la existencia y/o adecuación de debates realistas y participativos sobre las opciones del presupuesto; apropiado o no para informar a los ciudadanos, la legislatura y participantes clave de la verdadera posición de las finanzas públicas.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- Un informe proveniente de la GAO, *El proceso de Formulación del Presupuesto enfatiza las prioridades de toda la agencia, aunque la transparencia de la presentación del presupuesto podría ser mejorada*, analizó el proceso de formación del presupuesto del Cuerpo de Ingenieros del Ejército de Estados Unidos (Corps) y recomendó formas de aumentar la transparencia de los procedimientos en la toma de decisiones para permitir mejorar la prioridad de proyectos (GAO, 2010).

Función clave 3: Establecer una política normativa

El sector público utiliza normativas para crear "las reglas del juego" para el gobierno, empresas y sociedad civil. Las normativas son una importante herramienta que los gobiernos pueden aplicar en la búsqueda de objetivos económicos, sociales y ambientales más amplios. Sin embargo, las normativas también pueden causar una carga indebida y generar ineficiencias y su uso debe estar justificado, particularmente en el contexto de las restricciones fiscales (OECD, próximamente).

La *Recomendación del Consejo de Políticas Normativas y Gobernanza* de la OECD 2012 suministró una referencia para las reformas normativas orientada hacia una gobernanza normativa coherente y cruzada entre instituciones. Una mayor atención ha sido implementada al usar herramientas normativas, tales como las evaluaciones del impacto normativo (RIA), participación y evaluación de los actores principales, para aportar y mejorar el diseño normativo, medidas de aplicación y procesos de revisión (OECD, 2015e). Estas herramientas

reguladoras son críticas para mejorar la calidad de las normativas a nivel micro, así como también para formular y reformular las políticas reguladoras que abarcan a todo el gobierno. Se deben establecer indicadores mensurables en esta fase del ciclo de la política pública, para que las evaluaciones ex ante o de impacto normativo y las evaluaciones ex post puedan proveer una línea coherente entre los objetivos y los resultados de las políticas normativas.

Tabla 2.3 Elementos clave para establecer una política normativa

Etapas del ciclo de la política	Funciones claves de un estado estratégico y abierto
Formulación de políticas	Conducción estratégica a nivel de gobierno
	Planificación presupuestaria
	Establecer una política normativa A. Una política normativa explícita se establece con objetivos claros y marcos normativos de implementación. B. Una política normativa explícita se establece con transparencia y participación (apertura) mediante procesos consultivos para maximizar la calidad de la información, incluyendo el diseño normativo para aumentar esa calidad usada como aportes. C. El diseño normativo integra la evaluación del impacto ex ante y la gestión de riesgos, así como también las revisiones ex post del inventario de normas significativas, para mejorar el diseño, la eficiencia y la efectividad.
	Crear políticas de gestión de riesgos y controles internos

Fuente: OECD (2012a), “Principles 1, 2, 4, 5, 7”, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf.

Los ejemplos de esta sección demuestran cómo algunas EFS apoyan elementos clave requeridos para la formulación o reformulación de la política normativa y de las normativas (Tabla 2.3). Las EFS parecen estar respondiendo a los esfuerzos de gobierno para mejorar las políticas normativas y la calidad de la normativa a través, por ejemplo, de la evaluación de la reforma normativa y los procesos de gobierno destinados a los programas de reducción de la carga. Sin embargo, la cobertura del trabajo de la EFS en estos asuntos parece ser más fragmentada que sistemática.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Una política normativa explícita (Tabla 2.3, elemento clave A) y el diseño normativo que incorpora evaluaciones ex ante y ex post (Tabla 2.3, elemento clave C)

La *Recomendación del Consejo de la OECD sobre Política Normativa y Gobernanza* de la OECD (OECD, 2012), lo describe como su más importante compromiso de principios al más alto nivel político para una política pública explícita de todo el gobierno para una mejor calidad normativa, con objetivos claros y marcos normativos para su implementación (OECD, 2012a). Miembros de la OECD, y muchos otros países, han establecido sus propias políticas normativas y ha existido alguna aplicación de una variedad de herramientas normativas (OECD, 2015e). Sin embargo, estas políticas públicas a menudo consisten en una serie de políticas normativas desconectadas en contraposición a una política pública coherente (OECD, 2015e).

El ejecutivo típicamente no considera a la EFS como un actor clave en cualquier etapa particular del ciclo de gobernanza normativa. Un estudio de la OECD de 24 países miembro, demostró que solamente 5 ejecutivos consideraban que la EFS tenía un papel al evaluar la

gobernanza normativa (OECD, 2015e), y ninguno consideró que la EFS cumple un papel en el diseño o en la aplicación de etapas.

Las EFS normalmente no cumplen el papel de decidir cuestiones de política pública y diseño, las cuales son materias de las ramas ejecutiva y legislativa que tienen el mandato electoral.⁴ Sin embargo, las 10 EFS involucradas en este informe, tuvieron en consideración los procesos para el desarrollo de normativas y políticas normativas. En Francia, Corea, Portugal y Sudáfrica, estas actividades son cubiertas periódicamente en las correspondientes auditorías sectoriales (Portugal) o en otras auditorías de cuerpos relevantes (Francia).

10/10

De las EFS
asociadas
tuvieron en
consideración:

Procesos para el desarrollo de normativas y política normativa, incluyendo la claridad de objetivos de los marcos normativos de las políticas públicas; la incorporación de la gestión de riesgos; la apertura y consulta de los procesos; la alineación de la política normativa con los principios internacionales.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Gestión Normativa (Pro-Reg) de Brasil, fue establecido por el decreto presidencial 6062 en 2007, para reforzar el sistema normativo a través del gobierno. Las medidas incluían el análisis de políticas públicas y construcción de la capacidad de formulación en sectores regulados; mejorar la coordinación de la alineación estratégica entre las políticas públicas sectoriales y el proceso normativo; fortalecer la autonomía y desempeño de agencias normativas; desarrollar mecanismos de responsabilidad y transparencia en el proceso normativo. Mediante el Pro-Reg, el análisis de impacto ha sido integrado en 10 agencias normativas federales. El TCU audita las actividades relacionadas al Pro-Reg y provee recomendaciones basadas en las buenas prácticas internacionales de las agencias normativas. La consulta con el centro de ejecutivos del gobierno en Brasil, sugiere que las revisiones periódicas del TCU han sido útiles para mejorar la capacidad del CoG para implementar, supervisar y evaluar procesos normativos. Han sido particularmente útiles: las recomendaciones del informe anual, la *Guía de Referencia de Gobernanza Básica del TCU*, reuniones e intercambios entre altos funcionarios del TCU y el CoG, y conclusiones a partir de las actividades de auditoría relacionadas a sectores particulares (TCU, 2013, 2008).

Las revisiones de la OECD, encuestas y mesas redondas sobre reforma normativa confirman que los países aún se encuentran en el proceso de desarrollar las herramientas que puedan dar soporte a la identificación de pros y contras, costos y beneficios de reformas normativas alternativas (OECD, 2014c). Los desafíos persistentes para medir el desempeño de la normativa y para mejorar las prácticas de la misma, derivan de: 1) falta de claridad sobre aquello a lo que los países deberían orientarse para medir la gobernanza normativa; 2) factores confusos que afectan a los resultados en la sociedad a la que dichas normas intentan mejorar; y 3) falta de información sobre si dichas prácticas normativas están siendo emprendidas correctamente o no, o incluso implementadas y ejecutadas (OECD, 2014d). Los desafíos en la implementación y ejecución se discuten con más detalle en el Capítulo 3

En vista de estos desafíos, las herramientas normativas (valoración ex ante y evaluación ex post) deben estar integradas en la fase de diseño para garantizar que existen criterios razonados y mensurables con los cuales evaluar el impacto y efectividad de la normativa como herramienta de política pública. Las funciones principales de los actores que supervisan regulaciones incluyen: mejorar la política normativa, coordinar las herramientas normativas y proveer orientación y capacitación. Los principales aportes de

estos actores por tanto, se producen en la etapa de formulación del ciclo de políticas públicas. El papel de los órganos de supervisión para proveer el control de calidad e identificar las áreas de eficiencia mejorada de las normativas se discute en el Capítulo 4.

5/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La aplicación eficiente y efectiva de herramientas normativas, incluyendo el diagnóstico de cuestiones normativas que atraviesan niveles de gobierno, evaluaciones de impacto, revisiones ex post del inventario normativo y capacidad de informes en el desempeño de resultados normativos.

Los ejemplos siguientes muestran que las EFS asociadas también contribuyen en la evaluación de las herramientas normativas, por ejemplo, evaluando programas de reducción de la carga y la adecuación de la RIA. El trabajo de las EFS debe ser complementario del de los órganos de supervisión de regulaciones o de la propia gestión normativa del ejecutivo. Su contribución puede ser particularmente útil para proveer amplios conocimientos y experiencia en los controles financieros para poner en contexto la forma en que los procesos normativos (ex ante o ex post) funcionan a la luz de las restricciones fiscales.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En 2013, el Tribunal de Cuentas de Francia publicó *La relación de la administración fiscal con los individuos privados y las empresas (Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises)*. Este informe exploró la relación entre la administración fiscal, las empresas y los individuos privados y destacó la complejidad de las normativas de la administración (Tribunal de Cuentas, 2012).
- Bajo el anuncio de simplificación de la carga administrativa, la NAO del Reino Unido publicó un informe (NAO, 2012) que examina estudios de caso de departamentos que intentan reducir la carga de las normativas para así mejorar el desempeño. Describe esfuerzo para facilitar procedimientos en el Reino Unido, en el contexto de la política de "uno entra, dos salen" y el "Desafío de la Alfombra Roja".⁵ El informe también evaluó el sistema de evaluación del impacto normativo (RIA) del Reino Unido en 2012, enfocando los procesos de control de normas departamentales en departamentos seleccionados del gobierno, en una manera similar al ejercicio de controles en los gastos. La NAO encontró que los procesos departamentales funcionaron bien en la gestión de las intervenciones normativas propuestas y satisficieron los requerimientos del Comité de Políticas Normativas y orientaciones del documento Mejor Ejecutivo de Normativas. Sin embargo, también encontró que los departamentos tratan de administrar el flujo y carga de normativas en vez de verlas como recursos, que, de forma similar a los recursos financieros, deberían ser administrados para dar soporte a la consecución de los objetivos departamentales (OECD, próximamente; NAO, 2012).
- Otro informe de la NAO, *Usar alternativas de la normativa para alcanzar objetivos de política pública*, presenta hallazgos relativos a la evaluación y consideración de aproximaciones alternativas a la regulación, y las barreras en determinados departamentos que impiden su adopción, tales como el prejuicio contra nuevas soluciones innovadoras (NAO, 2014b).
- La BAI se encuentra en la práctica de auditar las reformas normativas del gobierno para ayudar a su implementación y ejecución efectivas. Una gran cantidad de auditorías se han enfocado en la adecuación e implementación de sistemas, gestión y herramientas de política normativa así como también regulaciones en sectores relevantes como el de educación, finanzas, establecimiento de seguridad en fábricas y plantas, por ejemplo (BAI, 2006; 2007; 2009a; 2009b; 2015a; 2015b).

Función clave 4: Ejercicio de control interno y gestión de riesgos

En un estado estratégico, el control interno es la “mano invisible” que permite a las entidades del sector público enfocarse en el establecimiento de objetivos y la prestación de valor, cumpliendo al mismo tiempo las expectativas legales, normativas y sociales. Mediante la gestión de riesgos y estableciendo controles como parte del esquema objetivo y la gestión del desempeño, opuestamente a hacer de ello el foco, la entidad puede responder y adaptarse mejor a las sorpresas y disrupciones en la búsqueda de sus objetivos. Por lo tanto, desarrollar mecanismos sólidos de control interno se percibe como un proceso interactivo que involucra la mejora del desempeño y la gobernanza, en vez de un sistema adicional con procedimientos adicionales y requerimientos de recursos. Como tal, los mecanismos de control interno efectivo pueden ser indistinguibles de las actividades del día a día. En este sentido, la gestión de riesgos y control interno, incluso cuando integrados, son los medios para el fin de alcanzar los objetivos de las políticas públicas (IFAC, 2015).

Los efectos del riesgo nunca pueden ser completamente eliminados, y la auditoría y el control interno solamente pueden aportar garantía relativa de la adecuación de la gestión de riesgos. La gestión del ministerio debe establecer y aceptar un nivel de riesgo en la búsqueda de los objetivos de la política pública. El “apetito de riesgo” de la organización determinará la cantidad de riesgo que la entidad está dispuesta a aceptar antes de que cualquier acción sea decidida. Las entidades del sector público necesitan construir flexibilidad y agilidad en todas sus actividades de forma que puedan responder adecuadamente a los cambios en las circunstancias o lidiar con las consecuencias de eventos imprevistos. Un desafío en este comportamiento es sobreponerse a la desconexión entre aquellos responsables de alcanzar los objetivos y aquellos responsables de gestionar los riesgos. Integrar la gestión de riesgos y la administración estratégica debe significar que la administración de riesgo se encuentra completamente integrada en la línea general de la administración de una entidad. A pesar de que muchos de estos conceptos fueron tomados del sector privado, existe una gran cantidad de orientaciones que ayudan a las entidades del sector público a aplicar la gestión integrada de riesgos. Mismas que se exploran a continuación.

En décadas recientes, los países de la OECD han desarrollado conjuntos de controles internos más sólidos a medida que se desplazaron del control ex ante al ex post. Esta aproximación marca un cambio cultural y aportó a la gestión de las entidades públicas una mayor flexibilidad en la decisión de asignación de recursos financieros y no financieros, significando esto que serían verificadas después de los hechos, en oposición a la aprobación antes de la ejecución. Esto colocó presión en la característica de responsabilidad de la evaluación ex post, siendo que hallazgos de irregularidades en la gestión aún producen mejoras y, donde es relevante, repercusiones. Este cambio no significó menos controles orientados a la conformidad, sino que en conjunto representa un control del sistema más abarcador. Ser consciente y encontrar un balance medido entre las dos instancias puede ayudar a realizar los objetivos de la política pública.

La gestión de riesgos y control interno no debe adoptar una mentalidad únicamente dirigida a la conformidad, que se enfoca excesivamente en los informes financieros externos o que es percibida como exclusivamente procesal. Proveer control en relación a los informes financieros es importante en la detección y prevención del fraude y garantiza que esos informes sean precisos. Sin embargo, los controles efectivos se deben direccionar a todo el riesgo material para ayudar a las entidades del sector público a alcanzar sus objetivos, crear valor sustentable y evitar pérdidas. La Tabla 2.4 resume los elementos clave de cómo un estado abierto y estratégico puede establecer políticas públicas de control interno y administrar el riesgo.

Tabla 2.4 Elementos clave para establecer políticas públicas de control interno y gestionar riesgos

Etapa del ciclo de la política	Funciones claves de un estado estratégico y abierto
Formulación de políticas	Conducción estratégica a nivel de gobierno
	Planificación presupuestaria
	Establecer una política normativa
	Crear políticas de gestión de riesgos y controles internos A. Existen en el gobierno orientaciones para la gestión del riesgo y los controles internos y los mismos pueden ser adaptados para las entidades individuales. B. Los requerimientos y orientaciones de control interno son consistentes con la legislación que gobierna la gestión de las finanzas públicas y la administración pública en general e integran los estándares internacionales. C. La autonomía, roles, responsabilidades y poderes de auditoría y actores de control (es decir, el alcance del control) son factores claramente establecidos. Estos son definidos entre el centro de gobierno y las entidades del sector público y dentro de las entidades. D. Se establece un marco normativo anti corrupción que llega a todo el gobierno. E. Aquellos responsables por establecer y alcanzar los objetivos de la entidad también son responsables de establecer los controles para efectivamente dominar, administrar y supervisar los riesgos relacionados con dichos objetivos, así como también las tolerancias de esos riesgos. F. Las decisiones a nivel de la entidad se basan en información de alta calidad acerca del desempeño de dicha entidad.

Fuentes:

COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.

IFAC y CIPFA (2014), *International Framework: good governance in the public sector*, International Federation of Accountants, New York, and The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London, www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector.
 IIA (2013a), *IIA Position Paper – Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, www.theiia.org/goto/3Lines.
 OECD (2014b), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, París, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.

Tradicionalmente, las auditorías financieras y de conformidad de las EFS pretenden primariamente evaluar el gasto financiero y la conducta financiera de acuerdo con los controles. El papel de las EFS de evaluar la implementación de reglas y controles se cubre en el Capítulo 3. Los alcances de las auditorías de las EFS establecen cómo los controles se configuran en un intento de garantizar que los mismos faciliten el logro de los objetivos de la política pública que pretenden proteger. Los ejemplos a continuación muestran cómo las EFS apoyan el establecimiento del riesgo basado en aproximaciones y planes de acción para el control interno que llegan a todo el gobierno.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Orientación sobre el control interno y gestión de riesgos (Tabla 2.4, elementos clave A y B) y evidencia basada en la toma de decisiones a nivel de la entidad (Tabla 2.4, elemento clave F)

En muchos casos, las instituciones del CoG se encuentran en el centro del sistema de control interno. Es el caso de la Oficina del Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá del Controlador General, y del Tesoro de Nueva Zelanda. Mientras que liderar la diseminación de la visión estratégica es una responsabilidad central de las instituciones del CoG, es importante que una situación central de "comando y control" no paralice al sector público. En vez de ello, las funciones centrales deben fiscalizar y proveer orientación y clarificar las responsabilidades de los actores involucrados en el establecimiento, implementación y evaluación de políticas públicas para poder facilitar la responsabilidad y obligación de prestar cuentas para su éxito (OECD, 2015a).

Los países tienden a personalizar sus funciones de supervisión alrededor de principios internacionales (OECD, 2015b). El estándar de la industria internacional sobre controles internos es apoyado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO, 2013). Nuevas tendencias en la administración pública muestran un notorio aumento en la adopción de principios internacionales de auditoría interna en leyes y normativas nacionales (OECD, 2015b). Un marco normativo usado comúnmente para auditorías internas es producido por el Instituto Internacional de Auditores Internos (IIA por sus siglas en inglés): Tres Líneas de Modelo de Defensa. Esto promueve una función de auditoría interna que se establece como una garantía y actividad de consulta independiente y segura. Esta actividad está diseñada para agregar valor y ayudar a la organización a alcanzar sus objetivos presentando una aproximación sistemática y disciplinada para evaluar la gestión de riesgos, control procesos de gobernanza.⁶

Un desafío permanente para las entidades del sector público es garantizar la independencia de los auditores internos, que se debe implementar en el apoyo de la normativa o legislación secundaria. Además, como los gobiernos intentan facilitar y hacer sus operaciones más efectivas y eficientes, también tienen el desafío de definir los criterios para las unidades de auditoría interna; intentar equilibrar grandes unidades burocráticas con aquellas que son menores aunque potencialmente menos efectivas (OECD, 2015b).

Al considerar la eficiencia y efectividad de los controles internos y la gestión de riesgos, las EFS han sido capaces de reunir conocimientos sobre aquello que funciona y lo que no funciona. Las EFS también evalúan activamente los procesos para el desarrollo de orientaciones alrededor de los controles internos y gestión de riesgos; algunas de ellas son incluso responsables ellas mismas por el desarrollo de guías de orientación, como se discute más adelante. Un estudio de próxima aparición de la OECD (2016) muestra que 8 de cada 10 EFS responsables de la auditoría de empresas propiedad del estado, incluyen una revisión de sus sistemas de gestión de riesgo (OECD, próximamente).

6/10

De las EFS
asociadas
tuvieron en
consideración:

La flexibilidad de los sistemas de control interno y creación de reglas para adaptarse a los riesgos y tendencias futuras.

6/10

De las EFS
asociadas
tuvieron en
consideración:

La claridad y definición de roles y responsabilidades de los actores involucrados en la creación e implantación de normas y controles internos.

9/10

De las EFS
asociadas
tuvieron en
consideración:

Procesos para el desarrollo de directrices de control interno incluyendo: la incorporación de la gestión de riesgos, la apertura y consulta de los procesos y la alineación con los principios internacionales.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- La OAG de Canadá emprendió una serie de auditorías sobre gestión y control de finanzas y gestión de riesgos. En 2003, la auditoría *Gestión Integrada de Riesgos* de la OAG (OAG, 2003) demostró que aún había mucho que hacer en relación a la integración de mecanismos de administración de riesgos de los departamentos. Se habían realizado progresos de acuerdo al informe de estado de 2006, *Gestionar el Gobierno: Información Financiera*, sin embargo la OAG recomendó mejorar los controles financieros para garantizar que las decisiones estaban basadas en informaciones confiables (OAG, 2006). El informe de estado de 2011 hizo el seguimiento del progreso contra recomendaciones previas en 7 grandes departamentos federales, y consideró si la Secretaría del Consejo del Tesoro (TBS) (una institución CoG), había evolucionado o no en el liderazgo y desarrollo de carteras fortalecidas de gestión de riesgos y financieras en dichos departamentos. Este informe encontró que las instituciones habían realizado un progreso satisfactorio, y que la TBS había demostrado liderazgo a través de la innovación. Sin embargo, aún había espacio para que la TBS adoptase una posición de liderazgo más fuerte para orientar aún más a los departamentos (OAG, 2011).
- Como parte de una serie de actividades sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas después de la crisis de 2008, la Corte de Auditoría de Holanda comenzó a promover la importancia de las evaluaciones precisas de riesgos para el parlamento. La Corte intentó repetidamente colocar este tópico en la agenda política, en una actividad desarrolló documentación para resumir los riesgos involucrados con 8 instituciones financieras vinculadas a Holanda. La Corte mapeó esas fuentes de riesgo y sus efectos potenciales, de una forma que era fácil de entender por parte del parlamento. También alentó al Ministro de Finanzas para pensar cuidadosamente acerca del tipo de información, cómo se presentaba y las implicaciones de las decisiones tomadas. Mas información acerca de esta auditoría se puede consultar en el Recuadro 3.3
- El informe de la GAO (2013b), *Socorro del Huracán Sandy: Mejores Orientaciones sobre el Diseño de Planes de Control Interno pueden Acentuar la Supervisión del Financiamiento de Desastres*, examinó los planes de control interno de socorro

durante el Huracán Sandy realizados en respuesta a la Ley de Apropiedades durante el Socorro de Desastres de 2013 (Disaster Relief Appropriations Act) de acuerdo con las orientaciones de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB). Concluyó que las orientaciones de la OMB no eran suficientemente sólidas y consecuentemente, no eran utilizadas en forma consistente por las agencias al preparar sus planes de control interno.

Examinar controles internos ha sido siempre una tarea tradicional de las EFS y dependiendo de la auditoría y arquitectura de control, las EFS también podrían ser responsables de establecer orientaciones y supervisión de dichos controles internos. Incluso cuando otra entidad (generalmente un centro de órgano de gobierno) es responsable de desarrollar y coordinar la totalidad de un sistema de control del gobierno, las EFS tiene un papel activo en la promoción de buenas prácticas en el desarrollo, implementación y evaluación de la gestión de riesgos y disposiciones de control interno. Para ejecutar dicho papel, las EFS confían en la riqueza de la información reunida a lo largo de los años de experiencia en la auditoría de controles de entidades públicas.

El rol de las EFS va más allá de la evaluación de controles ex post, y 9 de cada 10 EFS asociadas tienen en consideración los procesos para el desarrollo de orientaciones de controles internos. En Francia, estos elementos son sistemáticamente integrados en el marco normativo de la auditoría financiera. Más de la mitad de las EFS asociadas tienen en consideración la superposición y sinergia entre los actores involucrados en la creación e implementación de dichos controles.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En respuesta a problemas generalizados para establecer un sistema coherente total de gobierno destinado a la auditoría y control, la GAO de EE.UU. adoptó principios internacionales COSO y los aplicó al sector público para crear *Estándares para el Control Interno en el Gobierno Federal*, conocidos como “el Libro Verde”. La GAO trabaja con oficinas de auditoría a nivel del estado para diseminar buenas prácticas y generar la capacidad de los auditores para integrar dichas buenas prácticas en sus propios trabajos de auditoría y luego compartirlas con los órganos de coordinación relevantes (tales como la Oficina de Gestión y Presupuesto a nivel federal). El Libro Verde ha sido considerado internacionalmente como una guía útil, ya que es gratuito y está acompañado por documentos guía de apoyo (GAO, 2014c).

El establecimiento transparente de autonomía, roles y responsabilidad de auditoría y órganos de control (Tabla 2.4, elemento clave C)

Las EFS tienen un papel exclusivo en relación al establecimiento de mecanismos efectivos de control interno, ya que son al mismo tiempo la instancia supervisora de la ejecución del control (discutido en el Capítulo 3) y, en algunos casos, responsables del desarrollo de orientaciones sobre la implementación de medidas de control interno. 6 de cada 10 EFS asociadas proveen orientación escrita sobre el establecimiento de reglas y controles, y 5 de cada 10 realizan investigaciones en éste área.

Las EFS basan sus guías y evaluaciones de controles internos sobre la base de principios aceptados internacionalmente,⁷ además de la legislación nacional. Esto las ayuda a construir conocimiento y experiencia en la materia en relación a la gestión integrada de riesgos y técnicas de control.

Las EFS pueden jugar un papel vital en la ejecución de controles mediante el aporte de una evaluación independiente externa sobre la calidad e impacto de los mecanismos de control internos en todas las entidades. En un contexto de consolidación fiscal y medidas de austeridad, es importante para las EFS y la principal agencia de gestión financiera del gobierno (Ministerios de Finanzas), cooperar para poder lograr el sistema mas efectivo y abarcador de gestión y control del presupuesto.

Algunas EFS colaboran con las agencias internacionales para poder acceder a los mejores criterios de auditoría y promover mejor gobernanza. Las guías que pueden ser de uso para las EFS, y más ampliamente para el sector público incluyen:

- *Auditoría Interna en Práctica*: Una serie de estudios de caso producidos en colaboración con la Oficina Nacional de Auditoría. La NAO se unió con el Instituto de Auditores Internos Diplomados para desarrollar estas orientaciones, que presentan estudios de caso de buenas prácticas sobre auditorías internas tanto en las organizaciones del sector público como privado. Esta guía recomienda formas para establecer una auditoría interna estándar y cohesiva, promover liderazgo efectivo en sistemas de control y garantizar que los servicios hagan un uso óptimo de los recursos (NAO y CIIA, n.d.).
- *Auditoría Interna del Sector Público*: Una inversión en seguridad y mejora de los negocios. Esta guía de la ANAO (2012) recomienda buenas prácticas para la planificación, obtención de recursos y supervisión de las funciones de auditoría interna. Provee un documento de auditoría interna modelo y cuestionarios de ejemplo para auditorías internas.
- *Criterios Generales para el Control Interno en la Administración Pública*: Este estudio del TCU (TCU, 2009b) explora los modelos de roles para los controles y gestión de riesgos internos, y muestra cómo los países encuestados han encarado este problema en sus sistemas legales. El objetivo del estudio fue apoyar las discusiones del senado federal concernientes a una ley para definir los criterios generales sobre los controles internos, gestión de riesgos y gobernanza en el gobierno brasileño. El estudio reveló que el sistema de control interno brasileño no cumplía con los estándares internacionales.

Además de las orientaciones mencionadas arriba sobre la integración de la gestión de riesgos, otras guías internacionales incluyen:

- *De Cerrado a Incorporado: Gestionar el Riesgo como Parte Integral de la Gestión de una Organización*. Este recurso posiciona la gestión de riesgos y control interno como un proceso útil y altamente relevante para el apoyo de ejecución y decisiones. Declara que estos son los procesos que los consejos y gestores naturalmente usan para garantizar que sus organizaciones toman las mejores decisiones y alcanzan sus objetivos (IFAC, 2015).
- *Marco Normativo Internacional: Buena Gobernanza en el Sector Público*. Este recurso fue desarrollado en conjunto por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y el Instituto Diplomado de Finanzas Públicas y Contabilidad (CIPFA) para ayudar y promover gobernanza efectiva del sector público. El marco normativo impulsa organizaciones del sector público mejor gobernadas y administradas mediante la mejor de la toma de decisiones y el uso eficiente de los recursos. La supervisión de dichos responsables para determinar la dirección, operaciones y obligaciones de prestar cuentas de una entidad, así como también la mejor participación de los actores principales y un escrutinio sólido, lleva a intervenciones mas efectivas y mejores resultados para el público en general (IFAC y CIPFA, 2014).

Haciendo Balance: Las actividades de la EFS en el apoyo de la formulación de políticas públicas

Los datos en la Tabla 2.5 abajo, muestran una leve variación en la medida de la evaluación que las EFS hacen de funciones particulares de formación de políticas públicas. La mayoría de las EFS han evaluado cada elemento incluido en la encuesta. Sin embargo, las EFS estaban levemente menos dispuestas a evaluar elementos de conducción abarcando todo el gobierno, y más predispuestas para evaluar los elementos clave de la planificación presupuestaria.

Tabla 2.5 Las actividades de la EFS en la evaluación de la formulación de políticas públicas

Etapa de la política	La encuesta preguntó a las 10 EFS participantes, "¿Ha evaluado su EFS..."	"Sí" (de las 10 EFS)
Formulación de políticas	Función clave 1: Conducción estratégica a nivel de gobierno	
	El uso de una base de evidencias confiables en los procesos de planificación. Esto puede incluir observar la fiabilidad y amplitud de las aportaciones, los mecanismos para usar los datos relacionados con el rendimiento y los resultados; los mecanismos para integrar tendencias futuras y riesgos	9
	La apertura de los procesos de planificación estratégica en todo el gobierno, incluyendo la existencia de consultas en el proceso de planificación	8
	La división de responsabilidades entre los interlocutores involucrados en la planificación estratégica	7
	La existencia o desarrollo de criterios de evaluación en todo el gobierno	6
	La capacidad y/o eficacia del gobierno central (ej. Centro de Gobierno), incluyendo: asegurar que la visión a largo plazo está en armonía con otros documentos claves (planes fiscales); asegurar que la visión a largo plazo se refleja en los planes de trabajo de los ministerios	6
	Función clave 2: Planificación presupuestaria	
	La adecuación de los procesos de planificación presupuestaria, incluyendo: facilitar una alineación entre los objetivos presupuestarios y estratégicos; asegurar la fiabilidad y calidad de las herramientas que fundamentan el presupuesto; gestionar la deuda pública; evaluar la sostenibilidad a largo plazo; guiar el proceso multi anual de la asignación de recursos	9
	La solidez y calidad del marco normativo nacional de la gobernanza presupuestaria promoviendo la asignación óptima de recursos, la implementación, evaluación y revisión.	9
	La integridad, fiabilidad y precisión del documento presupuestario y la conformidad de la información presupuestaria con los estándares de contabilidad.	8
	La apertura de los procesos de planificación presupuestaria, incluyendo: la existencia y/o adecuación de debates participativos y realistas sobre las opciones presupuestarias; si es adecuado informar a los ciudadanos, a la Legislatura y a los participantes claves del verdadero estado de las finanzas públicas.	6
	Funciones claves 3 y 4: Establecimiento de reglas y controles*	
	Los procesos para el desarrollo de normas y políticas normativas, incluyendo: la claridad de los objetivos de los marcos normativos de la política regulatoria; la incorporación de una gestión de riesgos; la apertura y consulta del proceso; la alineación de la política normativa con los principios internacionales.	10
	Los procesos para el desarrollo de directrices de control interno, incluyendo: la incorporación de una gestión de riesgos; la apertura y consulta de los procesos; la alineación con los principios internacionales.	9
	La aplicación efectiva y eficiente de las herramientas normativas, incluyendo: diagnóstico de los problemas normativos que trascienden los niveles de gobierno; evaluaciones del impacto; revisión ex post del estándar normativo; informes sobre el rendimiento de los resultados normativos.	5
	La flexibilidad de la creación de reglas y sistemas de control interno para adaptarse a los riesgos y tendencias futuros.	6
	La claridad y delineación de las funciones y responsabilidades de los interlocutores involucrados al crear e implementar normas y controles internos.	6

Nota: * A efectos de la encuesta, se agregaron las funciones claves 3 (Establecer una política normativa) y 4 (Crear políticas de gestión de riesgos y control interno).

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Las EFS están más dispuestas a emprender actividades de investigación aquí que en las otras etapas del ciclo. Esto es posible porque las evaluaciones de las EFS, de esta etapa del ciclo de políticas públicas es más reciente o menos explorada, comparada con otras etapas. Las EFS encuestadas también están más dispuestas a la orientación verbal o escrita, lo que puede reflejar la renovación de los compromisos en éste área y el hecho de que la etapa de formulación pueda en sí misma, conceder más al aporte de orientaciones que de auditoría. Esto destaca oportunidades potenciales para que las EFS informen de la formulación de políticas públicas de maneras que son más informales y potencialmente menos intensivas en el uso de recursos que las auditorías. Como se observó, las EFS están tan predispuestas a emprender auditorías de conformidad y de desempeño en actividades relacionadas a la formulación como en otras etapas del ciclo de políticas públicas. Es menos probable, sin embargo, que emprendan auditorías financieras durante la etapa de formulación. La Tabla 2.6 provee una categorización de los tipos de actividades que las EFS han realizado en cada función.

Tabla 2.6 Tipos de evaluación de funciones clave de formulación de políticas públicas, de acuerdo a 10 EFS encuestadas.

Funciones claves	Tipos de auditorías	Otras actividades
Conducción estratégica a nivel de gobierno	Auditoría financiera (3) Auditoría de conformidad (7) Auditoría de rendimiento (6)	Directrices por escrito (5) Directrices verbales (3) Investigación (4) Herramientas basadas en la web (1)
Planificación presupuestaria	Auditoría financiera (5) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de rendimiento (7)	Directrices por escrito (5) Directrices verbales (3) Investigación (3) Herramientas basadas en la web (1)
Establecimiento de reglas y controles*	Auditoría financiera (8) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de rendimiento (8)	Directrices por escrito (6) Directrices verbales (3) Investigación (5) Herramientas basadas en la web (1)

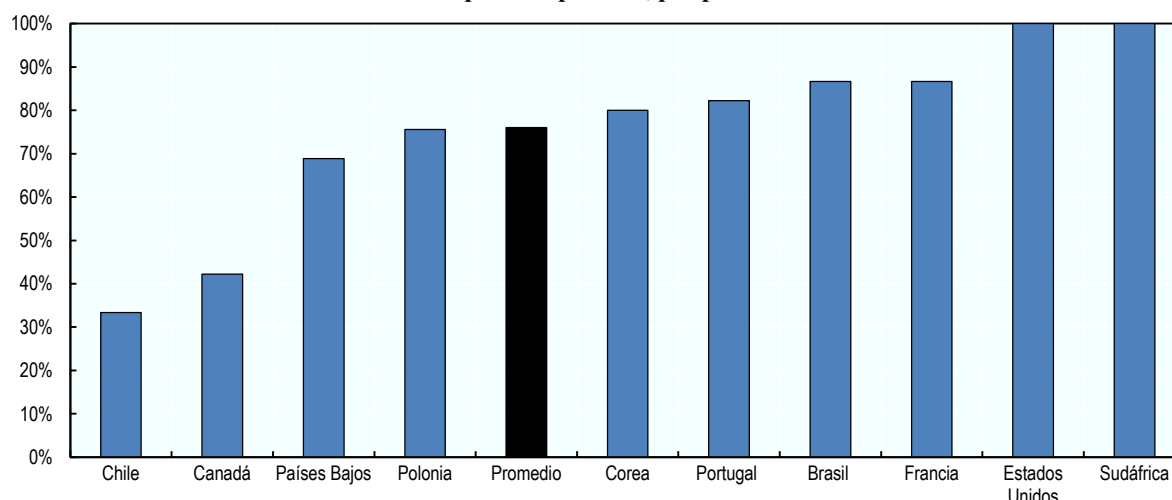
Notas: Este estudio se refiere a las «evaluaciones» de la EFS, que pueden incluir el rendimiento, la conformidad o las auditorías financieras, o una combinación de los mismos, e iniciativas de investigación independientes, pero considera que esto es distinto al programa específico o a las evaluaciones de políticas llevadas a cabo por el gobierno.

*Subfunciones relacionadas a la política normativa y control interno fueron agregadas a la encuesta

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La Figura 2.1 muestra el nivel de actividad de países participantes en relación a la formulación de políticas públicas mediante el agregado de respuestas afirmativas a preguntas acerca de si las EFS evaluaron esta etapa del ciclo de políticas públicas. De los países con niveles menores de actividades en la etapa de formulación de políticas públicas (Chile, Canadá, Polonia y Holanda), no existen similitudes significativas en modelos o mandatos que pudieran dar cuenta de su menor nivel de actividad. Sin embargo, estos países informaron más frecuentemente que es más probable que las actividades estén en línea con la discreción de las EFS que en otros países.

Gráfica 2.1. Nivel de actividad de la EFS en la evaluación de elementos clave de formulación de políticas públicas, por país.

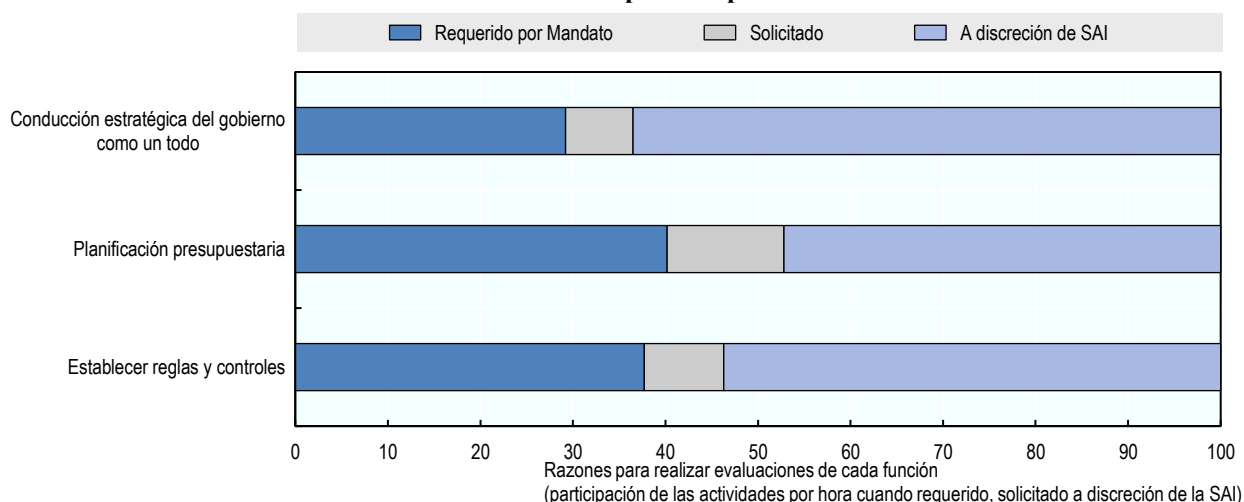


Nota: Subfunciones relacionadas con la política normativa y el control interno se agregaron a la encuesta.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La Figura 2.2 abajo muestra la participación estimada del tiempo que las evaluaciones de la EFS requiere en esta etapa, solicitado o a discreción de la EFS. El impulso para emprender actividades destinadas a evaluar y contribuir con la etapa de formulación es en promedio, equivalente a otras etapas del ciclo de políticas públicas. El trabajo de las EFS relacionado a la etapa de formulación de la política pública, cuando es emprendido, es más probable que se enfoque en la planificación presupuestaria y el establecimiento de reglas y controles. Estas son las áreas tradicionales de participación de las EFS. El apoyo para la planificación presupuestaria es más probable que sea obtenido en respuesta a un mandato o solicitud. En relación a la planificación estratégica, casi el 65% de las actividades de las EFS se ejecutan a su propia discreción, el porcentaje más alto a través de todo el ciclo de políticas públicas.

Gráfica 2.2. Impulso para las evaluaciones de la EFS de funciones clave de la formulación de políticas públicas



Nota: Las subfunciones relacionadas con la política normativa y el control interno se agregaron a la encuesta.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Desafíos y limitaciones para la participación de la EFS

Entre las EFS encuestadas, los recursos y compromisos de los ejecutivos de nivel más alto fueron los factores clave que limitan la participación de las EFS en funciones seleccionadas de formulación de políticas públicas (Figura 2.3). La falta de capacidades suficientes por parte del personal de la EFS y del personal ejecutivo también planteó una dificultad en la colaboración con la formulación de políticas públicas. Para las EFS, esto es así probablemente debido a la falta de conocimiento y experiencia en estas materias de auditoría. Estos son factores que están dentro del control de las EFS y pueden ser estratégicamente resueltos si las EFS intentan desempeñar un papel mayor en la etapa de formulación de políticas públicas.

Gráfica 2.3. Factores que limitan las actividades seleccionadas en la evaluación de la formulación de políticas públicas



Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Conclusiones sobre el papel de las EFS en el apoyo a la formulación de políticas públicas

Como órganos autónomos, las EFS no participan en el establecimiento de la agenda del gobierno o en la selección de herramientas de política pública. Sin embargo, este capítulo muestra que el trabajo de las EFS en esta etapa involucra aportar supervisión, observaciones y visión.

Las EFS proveen supervisión sobre las instituciones y procesos a través de los cuales los gobiernos realizan su trabajo. Ellas miran “hacia arriba” en la adecuación de preparaciones en la creación de políticas públicas y decisiones –incluyendo el uso de evidencia, evaluaciones de costos y riesgos, y proyecciones de ahorros de costos– para explicar mejor las desventajas en dichos ahorros y la ineficacia de programas y políticas

públicas. Evalúan la efectividad y eficiencia de herramientas que están implementadas para dificultar decisiones, tales como actividades de reducción de la carga normativa.

Las EFS proveen discernimiento al dar soporte a la planificación estratégica y presupuestaria. Las EFS informan que son menos activas en cuanto a emprender actividades de discernimiento que apoyan la planificación estratégica que aquellas que ayudan al CoG en la planificación presupuestaria o a establecer reglas y controles (las últimas dos son más tradicionales en sus áreas de responsabilidades). Las EFS asociadas no informaron que sus mandatarias u otras entidades representaron grandes limitaciones a las evaluaciones de emprendimiento de formulación de las políticas públicas. Los informes de las EFS sobre limitaciones internas sugieren que existe espacio para decidir estratégicamente la forma en que las EFS pueden proveer informaciones en la etapa de formulación del ciclo de políticas públicas.

Las EFS aportan visión al validar el hecho de si las proyecciones a largo plazo del gobierno son sólidas y reflejan la realidad. Esto ayuda a determinar si los planes actuales son apropiados para resolver desafíos a largo plazo. Mientras que muchas de las actividades de auditoría no tienen en consideración intencionalmente las proyecciones a largo plazo, sus hallazgos a menudo identifican dificultades en la etapa de planificación de políticas públicas y programas que impactan los resultados y logros de objetivos más amplios. Se discuten ejemplos de esto en el Capítulo 3

Estudios de caso de actividades de la EFS que dan soporte a la formulación de políticas públicas

Función clave 1: Conducción y planificación estratégica en todo el gobierno

Recuadro 2.4. La EFS de Polonia – preparación de documentos estratégicos de gobierno para 2014-2020

Objetivo

La Entidad Fiscalizadora Superior de Polonia, Najwyższa Izba Kontroli (NIK), examinó la capacidad de preparación del gobiernos para asignar fondos distribuidos a Polonia a través del Marco Normativo Financiero Multianual de la UE. La auditoría de desempeño se enfocó en estrategias a mediano y largo plazo para el desarrollo continuo económico y social. El principal objetivo de la auditoría fue evaluar la preparación de documentos estratégicos provenientes de la administración polaca en relación a la Perspectiva Financiera de la Unión Europea; 2014 - 2020.

Tipos

Auditoría de desempeño

Alcance y metodología

El alcance de la auditoría incluyó la Oficina del Primer Ministro y 7 ministerios. Desarrollo Regional, Administración y Digitalización, Economía, Cultura y Patrimonio Nacional, Transporte, Construcción y Economía Marítima, Trabajo y Política Social y Agricultura y Desarrollo Rural.

La auditoría tuvo en consideración:

- La implementación por parte del Primer Ministro y el Consejo de Ministros de las obligaciones provenientes de las provisiones de leyes y documentos gubernamentales relacionados a la programación estratégica, incluyendo la ejecución del desarrollo de políticas públicas.
- La implementación por parte del Ministro de Desarrollo Regional de las obligaciones provenientes de las provisiones de leyes y documentos gubernamentales relacionados a la programación a mediano plazo de los aspectos económicos y sociales, planificación espacial y coordinación de las políticas públicas de desarrollo.
- La implementación por parte del Ministro y los coordinadores de las tareas relacionadas al desarrollo de estrategias integradas.

Recuadro 2.4. EFS Polonia – Preparación de los documentos estratégicos de gobierno para 2014-2020 (continuación)

- Implementación por parte de los directores de todas las entidades controladas de las tareas relacionadas con la preparación de la programación e implementación de documentos para la absorción de fondos de la UE por Polonia en el marco normativo de la Perspectiva Financiera 2014 - 2020.
- Implementación de las recomendaciones y sugerencias realizadas en una auditoría previa sobre la "programación e inversiones de planificación financiada a partir del presupuesto del estado" (P/09/180) por parte del Primer Ministro y el Ministro de Desarrollo Regional.

Criterios de auditoría

Las leyes y normativas del país (incluyendo regulaciones internas de gobierno, pedidos y correspondencia entre aquellos auditados) y otros (marco normativo financiero de la UE).

Recursos

La auditoría fue conducida por siete unidades organizacionales de la EFS (coordinadas por la rama regional en Varsovia), con cada unidad correspondiendo a un ministerio de línea auditada asignada. La actividad de auditoría fue ejecutada entre septiembre de 2012 y abril de 2013.

Resultados y beneficios

El informe de auditoría reveló algunas debilidades en el modelo de planificación estratégica del gobierno, siendo la principal la falta de fuerza institucional y la falta de coordinación entre las entidades involucradas en la planificación, que fue asumida en los documentos gubernamentales. La NIK encontró que el Ministerio de Desarrollo Regional había tomado la delantera en la planificación estratégica, aunque no estaba equipado con las herramientas necesarias para la coordinación efectiva.

Como resultado, la NIK recomendó el establecimiento de un centro de planificación estratégica separado dedicado y equipado para dirigir este trabajo. Esta unidad podría ayudar a hacer frente a la discrepancia entre la planificación estratégica, las Perspectivas Presupuestarias a Largo Plazo y el Presupuesto de Rendimiento, que se tornó aún mayor durante la auditoría. La NIK considera reducir las diferencias entre estas tres esferas tan críticas, subrayando que esta brecha ha creado una gran vulnerabilidad en el sistema de administración pública en su conjunto.

Buenas prácticas utilizadas

La auditoría de desempeño requiere un enfoque amplio y una cuidadosa evaluación de las actividades transversales de diversas entidades que participan en el sistema de planificación estratégica. La NIK se basó en la experiencia interna y ha demostrado su valor agregado en los debates en torno a la planificación estratégica. Participó en comités parlamentarios relevantes. Este proceso contribuyó a la comprensión interna de los temas e hizo hincapié en la necesidad de continuar supervisando y analizando los avances del gobierno en el cumplimiento de la estrategia.

Lecciones aprendidas

Como la NIK no hizo uso de expertos externos para solidificar su propia opinión, encontró algunas dificultades en la identificación de personal competente para participar en la compleja auditoría transversal sobre las cuestiones temáticas.

Otras lecturas

www.nik.gov.pl/kontrola/P/12/181/
www.nik.gov.pl/kontrola/P/12/039/

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los enlaces anteriores.

Recuadro 2.5. La EFS de los Países Bajos - vinculando decisiones basadas en evidencias con mayores niveles de eficiencia

Objetivo

La Autoridad de Seguridad Alimentaria y Productos de Consumo de los Países Bajos (NVWA) fue creada el 1 de enero de 2012 mediante la fusión de tres servicios de inspección: la Inspección General (AID), la Autoridad Holandesa de Sanidad Vegetal (PD) y la Autoridad original de Seguridad Alimentaria y de Productos (VWA). El gobierno había previsto dos oportunidades de ahorrar con los nuevos métodos de supervisión de la NVWA:

1. El desarrollo de los tres socios de la fusión y la introducción de nuevos métodos de supervisión fue considerado como una fuente potencial de ahorro de costos. Mediante el uso de métodos de trabajo basados en el riesgo y otorgando más responsabilidad al sector privado, la NVWA necesitaría un menor número de personas.
2. Como las inspecciones, el desarrollo de conocimientos, el personal y las instalaciones/gestión operativa, podrían combinarse tras la fusión, se anticipaban economías de escala.

La EFS de los Países Bajos - Algemene Rekenkamer (NCA) - evaluó si la fusión se basaba en evidencias, y si se producía el aumento de eficiencia deseado.

Tipos

Auditoría de desempeño

Alcance y metodología

El Tribunal de Cuentas evaluó la fusión entre VWA, AID y PD teniendo en consideración 1) el ahorro de costos a ex post; y 2) las premisas fundamentales de la fusión.

Criterios

Leyes del país y objetivos de entidades

Tiempo y recursos

650 días útiles

Resultados

La auditoría determinó que el gobierno había fallado al hacer un análisis exhaustivo de los pros y los contras de la fusión antes de haber decidido fusionar los servicios de inspección en 2007. El gobierno había basado su decisión en consideraciones generales y suposiciones acerca de los posibles aumentos de eficiencia. Las condiciones en las que los nuevos métodos de supervisión podrían reducir los gastos, cuánto dinero se economizaría y durante qué período de tiempo, no se habían estudiado de antemano. La imposibilidad de aplicar los nuevos métodos de supervisión en todos los ámbitos significó que grandes ahorros previstos no se realizaron en los últimos años. Los nuevos métodos de supervisión son también poco probable que produzcan un ahorro significativo en los próximos cuatro años, ya que primero se requerirá la inversión de tiempo y dinero. Las economías de escala esperadas a partir de la fusión también resultaron ser demasiado optimistas. Riesgos previsibles, por ejemplo, en el campo de la informática, no fueron tomados completamente en cuenta. Por otra parte, la superposición entre las tres organizaciones nunca fue cuantificada, aunque se estimó que nunca fue mayor del 13%.

El ahorro considerable esperado con la fusión hasta ahora ha fracasado al materializarse, lo que resulta en consecuencias inevitables para la viabilidad del ahorro previsto. No se pudo alcanzar el ahorro estructural previsto de 50 millones de € a partir de 2012. El objetivo de un ahorro adicional de 31,6 millones de € a partir del 2018 se redujo a 11,8 millones de € en 2013. La Corte consideró que es poco probable, sin embargo, que se pueda lograr incluso este objetivo menor de ahorro.

Recuadro 2.5. Países Bajos – vinculando decisiones basadas en evidencias con mayores niveles de eficiencia (continuación)

Después de la auditoría, el Secretario de Estado de Asuntos Económicos comenzó a implementar las recomendaciones de la NCA para considerar los riesgos sociales y recursos humanos antes de tomar cualquier decisión sobre nuevos cambios en las tareas y el presupuesto de la NVWA. La EFS no recibió ninguna respuesta sobre su recomendación para supervisar el logro en el ahorro, y desde entonces ha motivado al ministerio para proporcionar una visión clara del presupuesto inicial, los objetivos de ahorro y el nivel de precios en el presupuesto anual y las cuentas.

Buenas prácticas utilizadas

Esta fue una auditoría de gestión innovadora para la NCA, ya que no sólo se evaluaron los resultados de la decisión (en este caso, el ahorro), sino que también se tuvieron en cuenta los supuestos para la decisión (la fusión). Auditar si las suposiciones de una decisión eran plausibles ayuda a determinar las causas de los resultados insatisfactorios. Analizando la redacción de los documentos pertinentes, cifras y entrevistas con aquellos directamente involucrados, se desglosaron conceptos generales, (como "sinergias") sobre los que la decisión se basaba, en conceptos más operativos. La auditoría incluyó una cuantificación de las superposiciones –o falta de sinergias– que existían entre las entidades fusionadas.

En un nivel muy básico, la Corte encontró que es útil para el estudio de las cifras de los recortes presupuestarios previstos. Parece haber una considerable incertidumbre dentro del Ministerio de Economía sobre el nivel de referencia a partir del cual los cortes tuvieron que ser realizados. Por otra parte, el efecto de la inflación es importante en este tipo de intenciones de política pública a largo plazo y no se hizo explícito. La determinación de las causas ayudó a fortalecer las recomendaciones del Tribunal.

Lecciones aprendidas

En este estudio la Corte intentó descubrir si la nueva organización (NVWA) tenía suficientes recursos para sus tareas y si, con este fin, había conducido muchas entrevistas estructuradas con el personal. Al final del estudio, la Corte consideró gran parte de la información de las entrevistas como poco confiable. Ahora la Corte considera la fiabilidad de la información de las entrevistas como un problema metodológico que debe resolverse mediante la integración de otros enfoques científicos con análisis cualitativo.

Otras lecturas

www.courttofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2013/11/Supervision_of_the_Netherlands_food_and_consumer_product_safety_authority_following_the_merger.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse en los enlaces anteriores.

Recuadro 2.6. La EFS de los Estados Unidos - vinculación de la actuación para la toma de decisiones en el Congreso y el Ejecutivo

Objetivo

“A medida que el Congreso crea, modifica y financia programas y actividades federales, necesita la información pertinente y confiable para evaluar adecuadamente el progreso de las agencias en el cumplimiento de los objetivos de rendimiento establecidos, asegurar la responsabilidad de los resultados, y entender cómo los programas y actividades individuales se encajan dentro de una cartera más amplia de esfuerzos federales”.

El Congreso de Estados Unidos actualizó el marco normativo legal para la gestión del rendimiento en el gobierno federal, la Ley Resultados y Desempeño del Gobierno de 1993 (GPRA), con la Ley de Modernización de la GPRA de 2010 (GPRAMA), para fomentar un enfoque más coordinado en el alcance de resultados significativos con llegada a todo el gobierno.

Recuadro 2.6. La EFS de los Estados Unidos - vinculación de la actuación para la toma de decisiones en el Congreso y el Ejecutivo (continuación)

La GPRAMA coloca a la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) –un centro de la institución gubernamental– en el papel de líder de la difusión y la integración de un enfoque basado en los resultados y el rendimiento para la administración pública. Mediante requerir a las agencias para que consulten con el Congreso al establecer o ajustar a todo el gobierno con los objetivos de la agencia, la GPRAMA aporta al Congreso más oportunidades de participar en la planificación del rendimiento a nivel de agencias. Los miembros del Congreso, los comités del Congreso, y el personal pueden utilizar estas oportunidades para evaluar si las estrategias existentes de la agencia son las maneras más eficientes y eficaces para que las agencias puedan cumplir con sus objetivos.

Encomendados de examinar la aplicación y el uso de la GPRAMA, los campos de la GAO solicitan al Congreso que apoye la aplicación de la GPRAMA. La GAO produce informes y recomendaciones dirigidas tanto al Ejecutivo como al Congreso. Muchas de las actividades innovadoras de la GAO en este sector, algunas de las cuales se destacan en diversas orientaciones, informes e índices, llegaron a petición expresa del Congreso.

Alcance y metodología

El trabajo de la GAO en este área se extiende a todo el gobierno. El alcance y la metodología de las actividades individuales está previsto en los informes correspondientes. Todas las actividades relacionadas a las evaluaciones de la GPRAMA se pueden encontrar en el enlace web a continuación, allí se brindan recomendaciones y es posible verificar su estado.

Criterios

Leyes y normativas del país; indicadores a escala de gobierno (en el caso de los Estados Unidos, estos son los objetivos prioritarios entre agencias); objetivos/indicadores de las entidades del sector público; leyes y reglamentos extranjeros (que se utilizan para identificar las buenas prácticas para su posible aplicación a los Estados Unidos); normas y orientaciones de los organismos internacionales (utilizadas para identificar las buenas prácticas para su posible aplicación en los Estados Unidos).

Recursos

La GAO tiene aproximadamente diez funcionarios trabajando a tiempo completo en las evaluaciones de la GPRAMA por año. Sin embargo, dado que muchas otras actividades de la GAO afectan a aspectos relacionados, los recursos dedicados reales son difíciles de estimar.

Beneficios y resultados

Aproximadamente el 60% de los informes de la GAO incluye recomendaciones, de las cuales el 79% se implementan dentro de los cuatro años. Más información acerca de los beneficios del trabajo de la GAO se puede encontrar aquí: www.gao.gov/about/perfaccountreport.html.

Lecciones generales aprendidas

La actividad de la GAO para evaluar la GPRAMA ha puesto de relieve el mayor desafío y oportunidades que la auditoría enfrenta, que está evolucionando a partir de considerar una única "unidad de análisis" (por ejemplo, un programa). Tradicionalmente, las EFS comenzaron con un programa individual y luego aplicaron el "modelo lógico" típico, considerando las informaciones, procesos y salidas y realizando entonces juicios sobre la eficiencia y la eficacia del programa, a menudo comentando sobre el grado en que los resultados son alcanzados. El valor de este enfoque significa que seguirá siendo una parte fundamental de la cartera de las EFS.

Con el fin de que las EFS puedan comprender disposiciones transversales, necesitan comenzar de forma sistemática mediante la selección de un resultado como unidad de análisis y luego trabajar nuevamente con los diferentes programas que tienen por objeto contribuir al logro de dichos resultados. Una vez que las EFS están en condiciones de adoptar el resultado como unidad, nuevas oportunidades de análisis y conclusiones surgen en relación a la posible superposición, duplicación y fragmentación de los programas en un área de políticas públicas determinada. Estos resultados no surgirían habitualmente si un único programa fue considerado la unidad para el análisis.

Recuadro 2.6. La EFS de los Estados Unidos - vinculación de la actuación para la toma de decisiones en el Congreso y el Ejecutivo (*continuación*)

Resultados

Informes del Congreso Oportunidades para que el Congreso pueda abordar problemas de rendimiento del Gobierno (2011)

En respuesta a la petición para apoyar el uso del Congreso de la información de desempeño, la GAO desarrolló, como primer paso, un conjunto de materiales informativos para 1) describir las medidas de la GPRAMA que proporcionan al Congreso las oportunidades para su participación en la planificación del desempeño de las agencias; y 2) ilustrar los casos de utilización del Congreso de la información de rendimiento de la agencia en su toma de decisiones.

Esta actividad informó mejor al Congreso sobre las oportunidades para que pudiese dar su opinión sobre lo siguiente: cuáles son los resultados que las agencias deben tratar de alcanzar; cómo se lograrán esos resultados, incluyendo la forma como se alinean los esfuerzos de la agencia y coordinan con otras actividades relacionadas; cómo medir el progreso dada la complejidad de los programas federales y la forma de informar sobre los resultados.

El informe se basó en tres casos de estudio de trabajo previo de la GAO que pudieran aclarar la relación entre la provisión de información sobre el rendimiento de las entidades y el uso de dicha información por parte del Congreso. El resumen ejecutivo y el informe se pueden encontrar en: www.gao.gov/products/GAO-12-215R.

Guía: Utilizar la GPRAMA para ayudar a informar sobre la toma de decisiones del Congreso (2012)

La GAO desarrolló una guía para ayudar a los miembros del Congreso y su personal a 1) garantizar que las consultas requeridas por parte de la GPRAMA son útiles para el Congreso; y 2) el uso de la información de rendimiento producida por agencias del poder ejecutivo que llevan a cabo diversas responsabilidades en la toma de decisiones del Congreso, tales como: autorizar los programas o disposiciones en el código de impuestos, realizar partidas, desarrollar presupuestos y aportar supervisión. La guía ha sido solicitada por el Congreso, que reconoció el valor que aporta la GAO en la transformación de su perspectiva transversal en temas similares a través de las áreas en una lista de comprobación para el Congreso. La guía se dirige a las agencias del ejecutivo y les anima a presentar su información sobre el rendimiento de una manera que sea más clara y más fácil de interpretar y utilizar. El resumen ejecutivo y guía se pueden encontrar aquí: www.gao.gov/products/GAO-12-621SP.

Índice: El uso de la información de rendimiento a nivel de agencias (2007 y 2013)

La GAO ha consolidado un índice para rastrear el uso reportado de información sobre desempeño dentro de las agencias. El índice fue creado a partir de un conjunto de encuestas en 2007 y 2013, que refleja el uso de información sobre desempeño por parte de los administradores, en la toma de decisiones y otras actividades de gestión. La GAO encontró que entre 2007 y 2013, dos agencias alcanzaron un aumento estadísticamente significativo en la aplicación de la información de desempeño, mientras que cuatro experimentaron un descenso significativo. El panel del índice, *los aspectos destacados* y el informe completo están disponibles aquí: www.gao.gov/products/GAO-14-747.

Otras lecturas

www.gao.gov/key_issues/managing_for_results_in_government/issue_summary#t=0.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los links arriba.

Función clave 2: Planificación presupuestaria

Recuadro 2.7. Las EFS de Canadá, Corea y Países Bajos - el uso de la visión para evaluar la sostenibilidad de la fuerza laboral y el envejecimiento de la población

En 2012, el Tribunal de Auditoría de los Países Bajos llevó a cabo una revisión de la Gestión de Recursos Humanos que se centró en la estrategia y la planificación para el personal del gobierno central. La auditoría analizó el grado de preparación del gobierno central para los aumentos de la jubilación y la rotación de personal previsto entre 2012 y 2022. El Tribunal de Auditoría concluyó que la falta de un plan estratégico de personal deterioró significativamente su capacidad para anticipar y supervisar las consecuencias de los cambios de personal. Recortes de gastos previstos para la administración pública entre 2012 y 2014 agravaron la necesidad de una planificación estratégica para garantizar que los trabajos necesarios en el futuro no se interrumpieran. La falta de planificación impidió que el gobierno central condujese el desarrollo del personal y respondiera a las necesidades cambiantes.

En 2012, El Consejo de Auditoría e Inspección de Corea llevó a cabo una auditoría sobre las prácticas de gestión del Servicio de Pensiones de Empleados del Gobierno (GEPS por sus siglas en inglés) y Pensiones de Profesor (TP por sus siglas en inglés), con el objetivo de determinar la estabilidad de los sistemas y la restauración de la confianza pública. Como resultado se encontraron deficiencias en la gestión de activos y el funcionamiento del GEPS y las TP, incluyendo la medición inexacta del valor de los activos y el pago excesivo por los servicios de gestión en comparación con otros sistemas de pensiones e ingresos declarados exagerados. La auditoría también encontró que los beneficiarios no elegibles de hecho recibieron pagos de pensiones y cesantías. La BAI proporcionó recomendaciones para el GEPS y las TP para gestionar mejor sus activos y notificó a los ministerios pertinentes de los receptores no elegibles para el pago de pensiones para que ellos pudieran iniciar acciones para recuperar el dinero.

Se encontraron problemas con el estado de los activos administrados por estos sistemas, incluyendo la medición inexacta del valor de los activos, pago en exceso por los servicios de gestión en comparación con otros sistemas de pensiones y los ingresos declarados en exceso. La auditoría también encontró que algunas personas que no eran elegibles para las pensiones tenían permitido recibir pagos de pensiones y cesantías. El Consejo de Auditoría e Inspección recomendó a los sistemas del GEPS y las TP gestionar mejor sus activos, y notificó a los ministerios pertinentes acerca de los receptores no elegibles de pagos de pensiones para que pudieran empezar a recuperar desembolsos indebidos.

El Auditor General de Canadá emitió su Informe de Otoño en 2012, que incluyó un capítulo sobre la sostenibilidad fiscal a largo plazo de Canadá. Consideró especialmente la creciente proporción de adultos mayores Canadienses y la consiguiente presión sobre los sistemas de salud y pensiones. El Auditor General se centró en si Finance Canada había analizado y difundido estas cuestiones de sostenibilidad a largo plazo, así como también comunicó a los tomadores de decisiones para hacerlos conscientes de sus hallazgos. El Auditor General concluyó que Finance Canada había realizado análisis de sostenibilidad a largo plazo cuando apropiado, aunque recomendó en relación al análisis de futuros proyectos de presupuesto, ayudar a los tomadores de decisiones a entender mejor las implicaciones a largo plazo de las decisiones presupuestarias antes de finalizar el presupuesto.

Otras lecturas

www.courttofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/05/Central_government_personnel_strategy_and_planning.

www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_07_e_37351.html.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas , otras lecturas pueden consultarse siguiendo los links arriba.

Recuadro 2.8. La EFS de Sudáfrica - presupuesto y revisión del plan estratégico

Objetivo

En Sudáfrica, se requiere que las comisiones de la cartera del Parlamento y las legislaturas provinciales lleven a cabo una revisión del presupuesto, proceso de informe y recomendación sobre todos los presupuestos antes de su presentación al Parlamento y las legislaturas provinciales para su aprobación. La EFS de África del Sur, el Auditor General (AGSA), agrega valor a través de una revisión del plan presupuestario y estratégico que utiliza el conocimiento y las perspectivas adquiridas a partir de la auditoría del año anterior, incluido el rendimiento del departamento. El resultado se proporciona a los funcionarios contables y se realizan presentaciones a las comisiones del Parlamento o los comités de cartera de la legislatura.

Tipo de actividad

Auditoría financiera, auditoría de cumplimiento y proporcionar orientación.

Alcance y metodología

El AGSA incorpora todos los departamentos nacionales y provinciales en su presupuesto y revisión del plan estratégico. Es un complemento de los resultados de auditorías financieras y de cumplimiento de años anteriores y auditorías de mitad de año, con los expedientes de responsabilidad financiera de cada departamento, las evaluaciones de los controles internos, y la entrega de los objetivos de servicio, para aportar conocimiento sobre la adecuación de la preparación de los presupuestos departamentales. El proceso del AGSA implica en términos generales las siguientes comprobaciones sobre los departamentos: 1) estados de cuentas de partidas; 2) el cumplimiento del presupuesto; y 3) la pertinencia y capacidad de medición de los objetivos predeterminados.

i. Procedimientos relacionados con los estados de cuenta de partidas - fin de año

Al final del año, el AGSA audita la partida definitiva, los fondos efectivamente recibidos, cualquier variación por encima o por debajo, y la partida total de cada programa. Lleva a cabo las siguientes acciones: inspecciona la devolución de los fondos no gastados por las entidades; verifica la estimación ajustada año en curso contra la declaración de partidas; cheques para gastos no autorizados; determina si se aplicaron transferencias; evalúa los gastos reales; vuelve a calcular cifras en la Declaración de Partidas; verifica la aprobación de los fondos cambiantes; inspecciona las estimaciones del Presupuesto Nacional de Gastos (por año aplicable) e inspecciona la presentación y revelación en los estados financieros.

Procedimientos realizados en el proceso presupuestario - fin de año. Como parte de la auditoría de cumplimiento, el AGSA revisa el cumplimiento de la Ley de Gestión de Finanzas Públicas de Sudáfrica en las áreas de: presupuesto anual actual, transferencias,⁸ devoluciones, ajustes e informes.

ii. Los procedimientos realizados sobre los objetivos predeterminados – auditoría interina

Los siguientes procedimientos se llevan a cabo por el AGSA como parte de la auditoría interina. Los resultados son discutidos con el presidente del comité de carteras antes de la presentación del plan estratégico para el comité de supervisión.

- En la evaluación de la capacidad de medición de objetivos, el AGSA pregunta: ¿El indicador/medida tiene una definición clara e inequívoca? ¿Está el indicador/medida definido para que los datos puedan ser recolectados de forma constante? Sobre la base de las discusiones mantenidas con la gerencia senior y la información pertinente inspeccionada, ¿el indicador/medidor está bien definido? ¿Es posible verificar los procesos y sistemas que producen el indicador? Sobre la base de las discusiones mantenidas con la gerencia superior y la información pertinente inspeccionada, ¿es posible concluir que el indicador/medida es verificable?

Recuadro 2.8. La EFS de Sudáfrica - revisión del presupuesto y el plan estratégico (continuación)

- En la evaluación de la capacidad de medición de objetivos, el AGSA pregunta: ¿Es específico el objetivo previsto? ¿Se puede medir el objetivo previsto? ¿Está la meta prevista ligada a plazos?
- En la determinación de la pertinencia de los objetivos, El AGSA entrevista a los gerentes superiores/funcionarios relevantes para determinar la forma en que el indicador/medición se aplica lógica y directamente a un aspecto del mandato de las instituciones, y la realización de las metas y objetivos estratégicos. Las siguientes preguntas se utilizan como base de la discusión: ¿Por qué son importantes los indicadores y objetivos predeterminados? ¿Cómo son los indicadores/metast utilizados para gestionar la prestación de servicios? El AGSA a continuación proporciona una conclusión.

Criterios utilizados

Las leyes del país, objetivos de la entidad, otras: la política monetaria (del Banco de la Reserva de Sudáfrica y la unidad de rendimiento y monitorización en la presidencia)

Recursos

El proceso de revisión y presentación de las comisiones especializadas utilizan aproximadamente el 1% de los recursos totales.

Resultados

El resultado es una presentación a los comités de cartera de la legislatura provincial y parlamentaria, que cubre la preparación presupuestaria de los departamentos. Las presentaciones sintetizan los resultados de las auditorías del año anterior, los últimos resultados de la auditoría interna, los registros de responsabilidad financiera de los departamentos, controles internos, y la entrega de los objetivos de servicio. A pesar de que el AGSA no establece los criterios de rendimiento, parte de este trabajo incluye hacer recomendaciones sobre si los criterios establecidos son específicos, pertinentes, mensurables, confiables y vinculados a plazos de ejecución.

Buenas prácticas utilizadas

Las presentaciones facultan a los miembros de la comisión especializada, haciéndoles tomar conciencia de la situación financiera, la capacidad, la entrega y otras desventajas existentes en los departamentos. Proporciona una evaluación independiente de la preparación del presupuesto y el cumplimiento de las recomendaciones.

Lecciones aprendidas

El éxito de la iniciativa del AGSA y su participación indirecta en la planificación presupuestaria ha llevado a las comisiones especializadas que esperan trabajo que excede lo que el AGSA es capaz, a proporcionar los recursos existentes.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Función clave 3: Establecer una política normativa

Recuadro 2.9. La EFS de Corea – auditoría e inspección integral para apoyar el éxito de la reforma normativa en Corea

Objetivo

La “Ley de marco normativo de normativa administrativa” se promulgó en 1998⁹ siendo que la normativa excesiva había obstaculizado la eficiencia de la economía y el potencial de crecimiento. A raíz de las repetidas afirmaciones de las partes interesadas sobre la falta de eficacia de la actividad de reformas, la EFS de Corea y el Consejo de Auditoría e Inspección (BAI), examinaron la idoneidad del sistema y la gestión y el estado de la aplicación y ejecución de la reforma de regulación económica.

Tipo

Otra auditoría (integral), auditoría de rendimiento.

Alcance y metodología

El alcance incluye: revisión de la calidad del proceso de implementación de las actividades de regulación del comité de reforma, el sistema de análisis de impacto normativo, y el sistema de registro de regulación, incluyendo *normativa-puesta del sol (sunsetting)*.¹⁰

Criterios

Las leyes del país, índice de rendimiento clave nacional (KNI), objetivos de la entidad.

Recursos

Veintiocho auditores más de 55 días (un total de 1540 días).

Resultados

La BAI tuvo dos conclusiones principales: 1) Cuando el comité de reforma normativa eligió la normativa de evaluación o tareas, para evaluar, no seleccionó la "tarea principal" sino la "tarea regular", ya que esto se consideraba generalmente más fácil de evaluar; y 2) el contenido de los informes de análisis de la eficacia reguladora eran insuficientes y parciales, generando una tergiversación del verdadero concepto.

El trabajo de la BAI en este área se detalla en dos informes principales: *Corea (BAI – Consejo Coreano de Auditoría e Inspección): Política de Reforma Normativa 1125/2009* y *Corea (BAI): Reforma de la Normativa Económica 0813/2007*.

Buenas prácticas utilizadas

Este caso consideró en forma integral la estructura de gestión normativa y la adecuación de los instrumentos de regulación simultáneamente (por ejemplo, el sistema de análisis de impacto normativo, la normativa de puesta del sol (sunsetting)), que proporciona una evaluación más completa de la posible relación entre gestión y eficacia.

Otras lecturas

http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/listBoardArticle.do?mdex=bai_eng19&bbsId=BBSMSTR_200000000004

BAI (2006), *Impact Assessment System*, Board of Audit and Inspection, Seoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&ntId=11510&searchCnd=7&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los enlaces anteriores.

Función clave 4: Establecer el control interno y gestionar los riesgos

Recuadro 2.10. La EFS de Portugal - reforzar los controles en las empresas estatales

Objetivo

La EFS de Portugal, el Tribunal de Cuentas (TCU), evaluó la función de auditoría interna dentro de las empresas propiedad del estado para el año 2008, con el fin de fortalecer la gobernanza global de las entidades seleccionadas.

Tipo

Auditoría de rendimiento, orientación

Alcance y metodología

Considerando 20 empresas estatales, la auditoría de gestión intentó: evaluar la función de auditoría interna en las empresas del sector público, comparar con las mejores prácticas internacionales y evaluar la influencia de los modelos de gobernanza de entidades relacionada a la eficacia de la función de auditoría interna.

Criterios

Leyes y normativas de los países, indicadores que abarcan a todo el gobierno, objetivos/indicadores de entidades del sector público, leyes y reglamentos extranjeros, normas/orientación provenientes de organizaciones internacionales.

Recursos

Cuatro auditores (gerentes y economistas) y más de 300 horas/hombre.

Resultados

De las 20 entidades participantes en la auditoría y que respondieron a la encuesta, 16 informaron tener una unidad de auditoría interna, y otras expresaron su intención de establecer una. De las 16 con una unidad de auditoría interna, sólo 5 eran conscientes de, y aplicaron, la amplitud total de los conceptos de auditoría interna. La mitad de las unidades de auditoría interna de las entidades informó al consejo, aunque algunos consejos no incluyeran miembros no ejecutivos, que arriesgaron comprometer la independencia de la función de auditoría interna. El Tribunal de Cuentas cuantificó los costos de las empresas encuestadas en 15,9 millones de euros. Teniendo en cuenta los costos involucrados, el Tribunal reconoció que había espacio para que el uso óptimo de los recursos fuera integrado en la función. El Tribunal recomendó que los consejos de administración de las empresas revisaran la función de auditoría interna y proporcionaran los conocimientos necesarios para que se pudiese desempeñar un papel significativo en la evaluación de la eficacia de gestión de riesgos y control y gobernanza. El Instituto de Auditores Internos identificó principios reconocidos internacionalmente como guías a seguir para las directivas de las empresas.

Buenas prácticas utilizadas

Después de la auditoría, los principios de buena gobernanza aplicables a las empresas propiedad del estado se integraron en un diploma legal (Decreto Ley 133/2013, del 3 de octubre). En 2014, un Código de Gobernanza Corporativa (artículo 229 del Código de Valores Inmobiliarios) fue publicado, requiriendo que todas las entidades pertenecientes al sector de empresas públicas tengan una referencia de un buen gobierno, independientemente de su ámbito de aplicación.

Lecciones aprendidas

Este fue un enfoque innovador adoptado por la EFS de Portugal, ya que sólo unas pocas empresas habían abordado esta cuestión en el momento de la auditoría. A través de una evaluación transversal de la función de auditoría interna en las empresas del sector público, esta auditoría permitió al Tribunal sintetizar información y orientación con el fin de informar al gobierno acerca de la efectividad de los controles internos en las empresas estatales.

Otras lecturas

www.tcontas.pt/en/reports/audit_report_08-2011-2s_abstract.pdf

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los links arriba.

Notas

- 1 El Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre los Indicadores Claves Nacionales encuestó a 47 países, mostrando que 32 tienen un documento de planificación único para todo el gobierno, pero que el periodo de cobertura varía considerablemente (INTOSAI 2010).
- 2 *Polonia 20130. La Tercera Ola de Modernidad*, fue adoptada por el Consejo de Ministros el 5 de febrero del 2013, con perspectiva desde el 2015 hasta el 2030. Para obtener más información sobre la perspectiva 2030 de Polonia, consulte el Recuadro 3.6, OECD (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>.
- 3 Este documento no está disponible para el público. Por favor entre en contacto con el BAI de Corea para obtener más información.
- 4 En un pequeño número de jurisdicciones, las EFS pueden tener un papel a desempeñar en una revisión de actividades administrativas o financieras antes del hecho, conocida como pre-auditoría (o auditoría *ex ante* o *a priori*). Sin embargo, la auditoría *ex ante* de función de legalidad no existe en la mayoría de las EFS de referencia mientras que está presente en algunas, el alcance es limitado, ya sea desde el punto de vista de la funcionalidad (por ejemplo. Italia) o financieramente (por ejemplo Portugal).
- 5 Las iniciativas del Gobierno del Reino Unido a este respecto se encuentran en: www.gov.uk/government/collections/better-regulation-red-tape-challenge; www.gov.uk/government/collections/one-in-two-out-statement-of-new-regulation;
- 6 Derivado en parte de la definición del IIA de auditoría interna.
- 7 Estándares y orientaciones a menudo utilizados incluyen: Estándares y orientaciones de INTOSAI (ISSAIs), el marco normativo COSO y normas ISO 31000.
- 8 La utilización de un ahorro bajo una división principal hacia la asunción de gastos en exceso bajo otra división principal dentro del mismo voto.
- 9 Para obtener más información acerca de la Ley de Reforma Normativa de Corea y progreso en su implementación, consulte las Revisiones de la Reforma Normativa de la OECD “Corea: Progreso en la implementación de la Reforma Regulatoria” www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4207111e.pdf?expires=1437920147&id=id&accname=ocid84004878&checksum=A8FCB9224A06B4D8167DBFDF6702951C.
- 10 “Sunsetting” se refiere a la derogación automática de normas un cierto número de años después de que las mismas entren en vigencia.

Referencias

- ANAO (2012), *Public Sector Internal Audit: An investment in assurance and business improvement*, Australian National Audit Office, Canberra, www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/2012_Public_Sector_Internal_Audit.pdf.
- ANAO (2008), *Better practice guide: Developing and Managing Internal Budgets*, ANAO, Canberra, www.anao.gov.au/sites/g/files/net616/f/2008_Developing_and_managing_internal_budgets.pdf.
- ANAO (2007), *Intergenerational report – 2007 and 2002*, ANAO, Canberra, www.anao.gov.au/search/site/innovation%20case.
- ASF (2012), *Compliance and Financial Audit: The Fiscal Policy and Budget Balance (Auditoría Financiera y de Cumplimiento: Política Fiscal y Balance Presupuestario)*, Auditoría Superior de la Federación, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1165_a.pdf, (solo en Español).
- BAI (2015a), *Comprehensive Audit: Financial regulation*, Board of Audit and Inspection, Seoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=115282&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EA%B7%9C%EC%A0%9C&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10.
- BAI (2015b), *Comprehensive Audit: Safety regulation in the fields of ships, leisure, and firefighting*, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/listBoardArticles.do.
- BAI (2013), *Comprehensive Audit: The housing stabilization policy of the middle and lower income families (서민주거안정시책 추진실태 공개문)*, Board of Audit and Inspection of Korea, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1489&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%84%9C%EB%AF%BC%EC%A3%BC%EA%B1%B0%EC%95%88%EC%A0%95&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (Korean only).
- BAI (2012), *Government Employees Pension and Teacher's Pension*, Board of Audit and Inspection of Korea, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1395 (Korean); http://english.bai.go.kr/bai-eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=14558&searchCnd=7&searchWrd=government%20employ&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (English Summary).
- BAI (2009), *Comprehensive Audit: Regulatory Reform in the fields of Education, Health Services and Tourism*, Board of Audit and Inspection, Seoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=960

- BAI (2009), Management Audit: National Pension Service, Board of Audit and Inspection of Korea, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=946 (Korean); http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=13082&searchCnd=7&searchWrd=national%20pension&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (English summary).
- BAI (2008), Performance Audit: Reform of Budget System, Board of Audit and Inspection of Korea, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/listBoardArticles.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&mdex=bai20.
- BAI (2007), Comprehensive Audit: Economic regulatory reform, Board of Audit and Inspection, Seoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?mdex=bai20&bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=590.
- BAI (2006), *Impact Assessment System*, Board of Audit and Inspection, Seoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=11510&searchCnd=7&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex=.
- BAI (2005), Comprehensive Audit: Assessment system of impact of business and facility on environment, transportation, and disaster, Board of Audit and Inspection, Seoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=448&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%81%ED%96%A5%ED%8F%89%EA%B0%80&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (Korean); http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_200000000004&nttId=11510&searchCnd=7&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex= (English summary).
- Cour des Comptes de France (2012) *The tax administration's relationship with private individuals and businesses (Les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises)*, Cour des Comptes, Paris www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-relations-de-l-administration-fiscale-avec-les-particuliers-et-les-entreprises.
- COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.
- ECA (2013), *Getting the Gross National Income (GNI) Data Right: a more structured and better-focused approach would improve the effectiveness of the commission's verification*, the European Court of Auditors, the Hague, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr13_11/_sr13_11_en.pdf.
- Finland Times (2015), *OHRA proposes new govt policy approach*, Finland Times, www.finlandtimes.fi/national/2015/01/10/13164/OHRA-proposes-new-govt-policy-approach (accessed July 2015).
- GAO (2014a), *Government Efficiency and Effectiveness: Views on the Progress and Plans for Managing Government Wide Challenges*, Government Accountability Office, Washington, www.gao.gov/products/GAO-14-436T.

- GAO (2014b), *Managing for results: OMB Should Strengthen Reviews of Cross-Agency Goals*, GAO, Washington, <http://gao.gov/products/GAO-14-526>.
- GAO (2014c), *The Green Book*, GAO, Washington, www.gao.gov/greenbook/overview.
- GAO (2013a), *Overview of the Strategy, Execution, and Evaluation Budgeting Process*, GAO, Washington, www.gao.gov/products/GAO-13-649R.
- GAO (2013b), *Hurricane Sandy Relief: Improved Guidance on Designing Internal Control Plans Could Enhance Oversight of Disaster Funding*, GAO, Washington, <http://gao.gov/products/GAO-14-58>.
- GAO (2012), *Managing for Results: GAO's Work Related to the Interim Crosscutting Priority Goals under the GPRA Modernization Act*, GAO, Washington, www.gao.gov/products/GAO-12-620R.
- GAO (2010), *Budget Formulation Process Emphasizes Agency wide Priorities, but Transparency of Budget Presentation Could Be Improved*, GAO, Washington, www.gao.gov/products/GAO-10-453.
- GAO (2004), *Budget Process: Long-Term Focus is Critical*, Government Accountability Office, Washington, www.gao.gov/assets/120/110714.pdf.
- IADB (2014), *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, <http://publications.iadb.org/handle/11319/6674?locale-attribute=en&>.
- IFAC (2015), *From Bolt-on to Built-in: Managing Risk as an Integral Part of Managing an Organization*, The International Federation of Accountants, New York, www.ifac.org/publications-resources/bolt-built.
- IFAC and CIPFA (2014), *International Framework: good governance in the public sector*, International Federation of Accountants, New York, and The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London, www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector.
- IIA (2013a), *IIA Position Paper – Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, The Institute of Internal Auditors, Altamonte Springs, www.theiia.org/goto/3Lines.
- INTOSAI (2010), *White Paper on Key National Indicators*, INTOSAI Working Group on Key National Indicators, International Organization of Supreme Audit Institutions, Vienna, http://audit.gov.ru/en/activities/international-activities/intosai-working-group-on-key-national-indicators/working-papers/White%20Paper_final_edition.pdf.
- JPAL (2015), *Bringing Innovation to Education Policy in Peru*, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (-JPAL) and the Innovations for Poverty Action (IPA), www.povertyactionlab.org/doc/edulab-publication, (accessed 1 October, 2015)
- NAO and CHIA (n.d.), *Internal Audit in Practice: A series of case studies produced in collaboration with the National audit Office*, National Audit Office of the United Kingdom and the Chartered Institute of Internal Auditors, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/Internal-audit-in-practice-case-studies.pdf.
- NAO (2014a), *the Centre of Government*, NAO, London, www.nao.org.uk/report/centre-government/.

- NAO (2014b), *Better Regulation Executive: Using alternatives to regulation to achieve policy objectives*, NAO, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Using-alternatives-to-regulation-to-achieve-policy-objectives1.pdf.
- NAO (2014c), *Forecasting in government to achieve value for money*, NAO, London, www.nao.org.uk/report/forecasting-government-achieve-value-money-2/.
- NAO (2012), *Better Regulation Executive: Submission of Evidence: controls on regulation*, NAO, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/09/controls_on_regulation_2012.pdf.
- National Audit Office of Finland (2014), *Annual Report*, National Audit Office of Finland, Helsinki, www.vtv.fi/files/4593/R182014vp_Annual_report_netti.pdf.
- NCA (2012), *Central Government personnel: strategy and planning*, Netherlands Court of Audit, the Hague, www.courttofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/05/Central_government_personnel_strategy_and_planning.
- OAG (2012), *2012 Fall Report of the Auditor General of Canada*, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201210_e_37321.html.
- OAG (2011), *June Status Report of the Auditor General of Canada*, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201106_01_e_35369.html.
- OAG (2006), *Audit of Managing Government: financial Information*, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200605_01_e_14958.html.
- OAG (2003), *Integrated Risk Management Audit*, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200304_01_e_12907.html.
- OECD (forthcoming), *Stocktaking of risk management by state-owned enterprises and their ownership*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *OECD Public Governance Reviews: Estonia y Finlandia: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>.
- OECD (2015b), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.
- OECD (2015c), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
- OECD (2015d), *Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.
- OECD (2015e), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OECD (2014a), *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.

- OECD (2014b), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, Paris. www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.
- OECD (2014c), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264212640-en>.
- OECD (2014d), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214453-en>.
- OECD (2013a), *Colombia: Implementación del buen gobierno*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publicaciones, París, www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementing-good-governance_9789264202177-en.
- OECD (2013b), *Spending Review*, 3rd annual meeting of OECD Senior Budget Officials, Spending Reviews, OECD Conference Centre, Paris, 3-4 June 2013, GOV/PGC/SBO(2013)6.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf.
- OHRA (2014), “From Decisions to Changes: Reforming the Government’s Steering Framework – Report and recommendations of the OHRA Project”, *Report of the OHRA Project Group*, VMI442:00/2013, Finnish Government, Helsinki, <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1190126/OHRA-raportti-en.pdf/79db9e53-6929-475b-90fa-87fb7aae508f>.
- TCU (2014), *Follow-up: Revenue forecast evaluation of the federal budget bill 2015* (Judgement 3013/2014), Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141107/AC_3013_44_14_P.doc.
- TCU (2013), *Regulatory Governance Review: Infrastructure Regulatory Agencies*, (Judgement 031.996/2013-2), TCU, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc.
- TCU (2009a), *Audit Report, Department of Planning and Strategic Investments (Relatório de Auditoria - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos)*, TCU, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110204/AC_011_7_02_11_P.doc.
- TCU (2009b), *General Criteria for Internal Control in Public Administration*, TCU, Brasília, <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>.
- TCU (2008), *Performance Audit*, “Regulatory agencies operating in the care sector”, TCU, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101026/AC_279_9_39_10_P.doc.

Capítulo 3

Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la implementación de políticas públicas

En este capítulo se analiza el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el apoyo a la implementación de políticas públicas y sus funciones principales: coordinación y comunicación, ejecución del presupuesto, aplicación y cumplimiento de la política de regulación y ejercicio de los controles internos y gestión de riesgos. En esta etapa del ciclo de las políticas públicas, las EFS son activas en la realización de actividades tradicionales, como las auditorías de los procesos presupuestarios o cumplimiento de las políticas públicas. Este capítulo explora las oportunidades y limitaciones de las EFS al integrar los criterios del uso óptimo de los recursos en este tipo de actividades. La discusión se apoya en ejemplos de las EFS que han desarrollado iniciativas y productos en este área que atraviesan ambos sectores y entidades en línea. En este capítulo se explica cómo las EFS pueden ofrecer una perspectiva global única en apoyo a la aplicación de políticas públicas para ayudar a los tomadores de decisiones a descubrir las nuevas tendencias y comprender los pros y contras.

La implementación de políticas públicas en el sector público es la puesta en práctica de políticas públicas a través de la entrega de programas y servicios. La implementación de políticas públicas puede ser difícil, ya que puede existir una desconexión entre quienes formulan las políticas y aquellos designados para llevarlas a cabo, incluso aunque se relacionen dentro del mismo ministerio. Múltiples actores significa que puede ser un desafío para los planes generales del gobierno, y las directrices o requisitos correspondientes, integrarse sistemáticamente en entidades individuales. Generar eficiencia en el conjunto del gobierno puede verse obstaculizado por las diferencias en la capacidad y los recursos y la falta de comunicación. En los últimos cinco años, los países de la OECD han visto un aumento en las iniciativas transversales gubernamentales, que requieren una mayor coherencia en los procesos utilizados para producir los objetivos de la política pública.

La implementación de políticas públicas requiere una amplia **comunicación** y consulta entre las partes pertinentes, así como la coordinación con otros actores del gobierno, para evitar la duplicación de esfuerzos o redundancias. **La ejecución del presupuesto** debe coincidir con la implementación de controles internos eficaces. La implementación requiere un cierto nivel de confianza y el apoyo del gobierno desde dentro y del público. Esto puede ser reforzado por la apertura, la transparencia y rendición de cuentas (OECD, 2015A).

Es fundamental que los gobiernos garanticen un equilibrio entre la coordinación central y la autonomía de los ministerios. Las barreras erigidas para proteger la autonomía del ministerio (en algunos casos también las barreras para la comunicación y coordinación) no deben obstaculizar la capacidad del gobierno para ser flexible en la maximización de los recursos donde más se necesitan (es decir para el mayor beneficio). Con la **implementación efectiva de los controles y las normativas**, los gobiernos deben tener la confianza de que el riesgo se gestiona adecuadamente, que se aplican los controles y las regulaciones se miden y se equilibran (es decir, si el informe anual es confiable y se puede utilizar para comprobar, en tiempo real, el pulso de las iniciativas del gobierno, su éxito o fracaso, o el uso óptimo de los recursos).

Función clave 5: Coordinar y comunicar

La comunicación y coordinación efectivas horizontales (en todo el gobierno) y verticales (dentro de las entidades) son necesarias para el desarrollo de políticas públicas y programas coherentes que tienen como objetivo lograr la visión del gobierno. La comunicación y coordinación efectivas significa que se comunica de hecho a los ciudadanos una información clara sobre los programas y servicios. También permiten que varios actores trabajen juntos para desarrollar y poner en práctica políticas públicas y programas, lo cual es particularmente importante cuando se implementan iniciativas intergubernamentales. Las iniciativas interministeriales de los países miembros de la OECD aumentaron entre 2008 y 2012 para el 59%, disminuyeron para el 3% y se permanecieron estables para el 38% (OECD, 2014A). La Tabla 3.1 resume los principios internacionalmente aceptados para entender cómo se ven los elementos clave de la comunicación horizontal y vertical y la coordinación en un estado estratégico y abierto.

Tabla 3.1 Los elementos clave de la coordinación y la comunicación

Etapas del ciclo de la política	Funciones claves de un estado estratégico y abierto
Implementación de políticas	Coordinar y comunicar A. La comunicación y la coordinación en torno a la visión o el programa de gobierno. B. Los organismos de coordinación supervisan la difusión y aplicación de los programas/estrategias de gobierno (por ejemplo, a través de unidades específicas en el centro del gobierno) con el fin de: - Comprobar que la visión a largo plazo se ha armonizado con otros documentos estratégicos/políticas claves (planes fiscales, estrategias de crecimiento, etc.), y que se refleja en los planes de trabajo de la entidad y/o departamentos. - Especificar el seguimiento y funciones interdepartamentales en las acciones aprobadas en las decisiones del gabinete. - Facilitar la cooperación entre los ministerios a nivel superior. C. La comunicación y la coordinación en torno a sectores específicos, marcos normativos o iniciativas intergubernamentales (por ejemplo, la gobernanza presupuestaria del control interno y de gobernabilidad reglamentaria o los dirigentes designados de un programa intergubernamental): - Existen mecanismos que funcionan para identificar superposiciones y lagunas entre los actores. - Existen mecanismos para el intercambio de información para la eficiencia y para superar las asimetrías de información. - Existe un entendimiento común de los riesgos para las entidades que participan en iniciativas intergubernamentales, y de la capacidad de cada entidad implicada para gestionar esos riesgos. - Existen mecanismos para compartir información relacionada con los riesgos dentro y entre entidades, incluidas las líneas de información directa para casos de alto riesgo. D. La comunicación con los ciudadanos sobre el desarrollo de políticas y programas y la implementación del servicio es clara. E. Los mecanismos de transparencia y apertura son eficaces (es decir, el acceso a las solicitudes de información se tratan de manera oportuna).
	Implementación del presupuesto
	Implementación y aplicación de las políticas normativas
	El establecimiento de procesos de gestión de riesgos y control interno.

Fuentes:

OECD (2015b), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>.

OECD (2014b), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, París, www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.

ANAO (2014), "Successful Implementation of policy Initiatives", *Better Practice Guides*, Australian National Audit Office, Canberra, www.anao.gov.au/~media/Files/Better%20Practice%20Guides/2014%202015/ANAO%20-%20BPG%20Policy%20Implementation.pdf.

Las EFS no han sido tradicionalmente activas en la evaluación de los elementos de coordinación y comunicación, sin embargo, existen muchas instancias cubiertas a

continuación donde las EFS han sido capaces de proporcionar visión y previsión en la comunicación y la coordinación en la práctica.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

La comunicación y la coordinación en torno a la visión del gobierno (Tabla 3.1, elemento clave A) y la difusión del programa de gobierno (Tabla 3.1, elemento clave B)

Un estudio de la OECD sobre los centros de gobierno (CoG) encontró que el CoG es plenamente responsable de la coordinación de políticas públicas 70% del tiempo, y comparte esta responsabilidad 30% de las veces (OECD, 2014A). El objetivo de las CoG es asegurar la coherencia en la forma en que el gobierno maneja la política pública horizontalmente a través de sus departamentos y organismos. A menudo hay tensiones políticas divergentes dentro de los gobiernos, por ejemplo, los intereses sectoriales de los ministerios pueden entrar en conflicto con el ministerio de presupuesto buscando controlar los gastos. En todos los países, importantes pros y contras entre intereses divergentes por lo general tienen que ser establecidos al más alto nivel y el centro de gobierno ayuda a facilitar este arbitraje. Las políticas públicas inconsistentes pueden conducir a un mayor riesgo de duplicación, gasto ineficiente, una menor calidad de servicio, objetivos contradictorios y en última instancia, una reducción de la capacidad de gobernar. La tarea del centro es equilibrar el ideal de coherencia frente a la realidad de los límites políticos y prácticos. Mientras que los CoG tienen un papel fundamental en este esfuerzo, el compromiso colectivo de alcanzar objetivos más amplios también significa que los ministerios y altos funcionarios públicos deben trabajar para garantizar la coherencia de las políticas públicas y programas.

La supervisión de gastos de los departamentos ha sido principalmente responsabilidad de los propios departamentos, que están obligados a realizar un seguimiento de sus propios gastos para fines de contabilidad y presentación de informes. Sin embargo, el centro del gobierno está desempeñando un papel cada vez más directo en el seguimiento de la aplicación de las políticas públicas y asegurando una buena co-ordinación, en particular para el creciente número de iniciativas de políticas transversales. El estudio de la OECD encontró que el número de iniciativas políticas entre departamentos ha aumentado en la mayoría de los países. El CoG está involucrado de varias formas: promover la coordinación de las actividades directamente incluidas en el plan del gobierno, lo que facilita la cooperación entre los ministerios a nivel superior (ministro, secretario de estado, director), apoyar la labor de los organismos establecidos para cubrir una política pública de campo particular (órganos asesores económicos) y especificar el seguimiento y funciones entre departamentos implicados en acciones aprobadas por el gabinete.

Una cuestión clave para el CoG se refiere a la capacidad de establecer agendas y trabajar con otras instituciones gubernamentales. Esto a menudo implica la aplicación de normas en nombre del jefe de gobierno. La encuesta indica que la mayoría de los funcionarios del CoG consideran que sólo ejercen un grado moderado de influencia sobre los ministerios para promover coordinación (18 países, influencia moderada; 9, alta influencia, y 3, baja influencia) (OECD, 2014A).

La necesidad de que el COG proporcione información precisa a nivel político sobre el avance de la implementación, asume cierto dominio del gasto y los resultados de la información a través de un amplio rango de áreas de política pública. Mientras que la mayoría de los departamentos tienen grandes unidades para realizar un seguimiento del gasto, ésta es una tarea relativamente nueva para el CoG y los recursos disponibles son limitados.

Sin embargo, las funciones centrales han hecho algunos progresos en materia de gobernanza digital.

A pesar de este progreso con la gobernanza digital, los CoG tienen problemas cuando: el flujo de información se torna demasiado grande y los costos por transacción son mayores que el beneficio para los formuladores de políticas públicas; existe una asimetría de conocimientos entre los grandes equipos de los departamentos que proporcionan los datos y los equipos que no son especialistas en el centro que tratan de procesar estos datos y; la información procesada no puede ser totalmente objetiva, siendo que los departamentos saben que su rendimiento y posiblemente sus recursos, serán juzgados en base a dicha información. Se necesita liderazgo del CoG para diseñar e implementar reformas a través de la difusión y gestión clara de las interdependencias en todo el gobierno. Esta colaboración debe ser el valor predeterminado y no la excepción (OECD, 2015b).

Como parte de su trabajo de auditoría, algunas EFS han considerados los mecanismos de coordinación efectiva, lo que parece ser un área temática extraída de auditorías en una variedad de otros temas. Sin embargo, la mayoría de las EFS se centran en los elementos que construyen la capacidad y la habilidad de los líderes para gestionar en forma creciente intervenciones políticas transversales.

6/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La eficacia de los organismos centrales de coordinación en la comunicación y coordinación, incluyendo: asegurar la gestión de alto nivel de los ministerios que son conscientes de tendencias/riesgos; proporcionar orientación a los departamentos y ministerios.

Las EFS raramente tienen en cuenta los canales de comunicación en torno a objetivos comunes o la responsabilidad o propiedad de los gestores públicos para difundir la información en torno a objetivos. En el caso de Sudáfrica, esta comunicación es responsabilidad de la unidad de evaluación del desempeño en la presidencia.

2/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La eficiencia de los altos gestores en garantizar que la visión del gobierno o indicadores relacionados son entendidos e integrados.

Ejemplos en otros capítulos de este informe muestran que a menudo surgen problemas con la comunicación y coordinación a la hora de la explicación de las deficiencias de los programas y procesos. Por ejemplo, en 2009, el informe de la EFS de Bélgica, *La aplicación del protocolo de Kyoto por el gobierno federal*, examinó los esfuerzos del gobierno para cumplir con los objetivos de Kyoto (Cour des Comptes, 2009). Criticó la falta de coordinación a nivel federal y pidió medidas más concretas para reducir las emisiones de carbono. Los problemas relacionados con la comunicación y la coordinación parecen caracterizar el trabajo de auditoría que afecta a la separación de las normas de los diferentes actores. Como resultado, la comunicación y la coordinación, o evitar las superposiciones y duplicaciones, se ha convertido en el asunto principal de algunas auditorías.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- La Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO) (2014), mencionada brevemente en el Capítulo 2, compiló un informe sobre el centro del gobierno que documentó años de resultados de auditoría. Estas averiguaciones aproximaron el papel del centro con el fin de prolongar éxitos y oportunidades para fortalecer su función de coordinación. Este trabajo es parte de los esfuerzos de la NAO para mejorar la gestión del centro de instituciones gubernamentales después de averiguaciones consistentes a través de otras auditorías que determinaron que problemas transversales detectados en el sector público pueden ser mejor gestionados por el centro.
- Las EFS pueden realizar evaluaciones aplicadas de comunicación y coordinación en áreas tales como la reforma normativa. Por ejemplo, la Oficina del Auditor General (OAG) de Canadá ha considerado de forma explícita mecanismos de coordinación en torno a actividades de reforma normativa y de control (OAG, 2013); y la BAI de Corea lleva a cabo una auditoría de conformidad sobre la eficacia del mecanismo de coordinación de los organismos centrales de coordinación, tales como el comité de reforma normativa.

Comunicación en torno a sectores específicos, marcos normativos o iniciativas intergubernamentales (Tabla 3.1, elemento clave C)

Algunas EFS auditan y evalúan la gestión de los conflictos intra e interministeriales en un esfuerzo para apoyar al CoG en la comprensión de cómo superar las tensiones entre ministerios y cómo hacer interpretar pros y contras.

8/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

Los mecanismos para el intercambio de información eficaz y la transparencia: entre los niveles de gobierno, dentro de las entidades, y a través de entidades.

8/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

Los mecanismos para la coordinación efectiva de la implementación; entre los niveles de gobierno, dentro de las entidades, y a través de entidades.

7/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

Mecanismos de coordinación y actividades de reforma normativa y control.

6/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La separación de funciones/roles de actores relevantes en términos de coordinación y/o superposición de funciones en la gestión normativa, la gestión presupuestaria y el control interno.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- Los informes anuales de la Oficina de Responsabilidades Financieras del Gobierno de Estados Unidos (GAO) sobre la duplicación, la superposición y fragmentación destacan los desafíos transversales para tratar con la información de rendimiento, incluida la disposición limitada o falta de existencia. Cuando una gran cantidad de información sobre el rendimiento existe de hecho, no siempre llega a las partes interesadas en el Congreso, o puede no ser oportuna o presentada de una manera que sea útil para la toma de decisiones del Congreso.
- La EFS de Dinamarca publicó un informe (Rigsrevisionen, 2014) sobre la planificación a nivel estatal y la coordinación de las medidas de preparación para grandes emergencias y desastres. Este informe analiza cómo los ministerios planifican y coordinan las medidas de políticas públicas ante emergencias y desastres. Concluye que, aunque algunos ministerios están bien preparados para las emergencias, pocos tienen planes de acción suficientes. El informe exige un conjunto coherente de medidas a ser establecidas en todos los ministerios para responder rápida y eficazmente a situaciones imprevistas.
- El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos tomó un enfoque innovador para la auditoría en un intento de probar la base de evidencia sobre la que se tomó la decisión de una fusión gobierno. Se cuantificó la superposición entre las entidades antes de que se fusionaran y encontraron que la coincidencia era sólo del 13%. Las suposiciones hechas en la fase de toma de decisiones sugirieron que la superposición era mayor y los ahorros proyectados se generaron sobre esa base (estudio de caso, Recuadro 2.5).
- El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, junto con las instituciones de auditoría a nivel estatal, llevó a cabo una auditoría coordinada sobre la gestión de la Amazonia. Los mismos criterios se aplicaron en todos los ámbitos para entender si ha habido una coordinación y gestión eficaz de un objetivo ambiental transversal para diferentes regiones de Brasil. Criterios de evaluación para la comunicación y coordinación se describen en el marco normativo del TCU para evaluar las políticas públicas, que se analizan en el Recuadro 4.2.
- Bajo el lema de "la innovación a través de los límites", la Oficina de la Auditoría Nacional de Australia (ANAO) *Guía de Mejores Prácticas* (ANAO, 2009), *Innovación en el Sector Público: Permitir un Mejor Rendimiento, Conducir Nuevas Direcciones*, explora los beneficios de las actividades de coordinación entre agencias que se canalizan a través de contactos de cooperación definidos y mejores sistemas de intercambio de información. El informe analiza la importancia de un enfoque holístico nacional, para los problemas transversales y comenta sobre la utilidad del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) de coordinar medidas de política pública en todo el sistema federal australiano. Este afirma que la mejora de "fertilización cruzada de ideas facilitará el pensamiento lateral e ideas innovadoras".

Función clave 6: Implementación del presupuesto

La implementación del presupuesto en un estado estratégico y abierto se refiere a la aplicación plena y fiel por parte de los organismos públicos de las asignaciones presupuestarias autorizadas por la legislatura. No hay supervisión sobre una base en curso por parte de las autoridades centrales de presupuesto, ministerios y otros organismos, según proceda. El presupuesto debe ser ejecutado junto con los controles internos y se mide la normativa para garantizar la asignación eficaz y eficiente de los recursos y para mitigar la corrupción y el fraude. Los elementos clave de la buena ejecución del presupuesto se proporcionan en la Tabla 3.2.

En vista de su papel en la verificación de las cuentas, y en algunos casos certificación de las mismas, las EFS son tradicionalmente activas en la ejecución del presupuesto.

Tabla 3.2 Elementos clave en la implementación del presupuesto.

Etapa del ciclo de la política	Funciones clave de un estado abierto y estratégico
Implementación de políticas	Coordinar y comunicar
	Implementación del presupuesto A. Existe una gestión, monitorización y supervisión activa de la ejecución presupuestaria. B. La sostenibilidad a plazo más largo y otros riesgos fiscales se identifican, evalúan y gestionan de forma prudente. C. La integridad y la calidad de las previsiones presupuestarias, planes fiscales y la ejecución presupuestaria se promueven a través de una rigurosa garantía de calidad, incluyendo la auditoría independiente.
	Implementación y aplicación de las políticas normativas
	El establecimiento de procesos de gestión de riesgos y control interno.

Fuente: OECD (2015c), *Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.

Es importante para los gobiernos permanecer ágiles vistas las prioridades que compiten, y el establecimiento del presupuesto en forma vertical de arriba hacia abajo debe ayudar a que los ministerios sean flexibles en la asignación y reasignación del presupuesto. Para implementar presupuestos determinados de diseño vertical de arriba hacia abajo de manera efectiva, los pronósticos económicos rigurosos y prudentes deben combinarse con las prácticas complementarias de gestión fiscal, tales como los marcos normativos de gasto a medio plazo. Algunos factores que afectan a la flexibilidad del presupuesto son: el número y el detalle de elementos presupuestarios (el nivel más detallado de gastos que es ordenado por la legislatura); la utilización de partidas de suma fija, que dan a las organizaciones gubernamentales un mayor grado de flexibilidad para asignar fondos públicos con el fin de maximizar su rendimiento; libertad para reasignar partidas durante el ejercicio presupuestario, sujeto a ciertas restricciones; y la libertad de prorrogar partidas no utilizadas de un año presupuestario al siguiente (aunque la conveniencia de prorrogar sigue siendo objeto de debate).

En paralelo con el desarrollo de recursos e instituciones mejoradas para facilitar la participación parlamentaria en el proceso presupuestario, existe una tendencia clara en los países de la OECD para establecer instituciones fiscales independientes (normalmente conocidas como consejos fiscales, aunque la definición incluye a veces las oficinas de presupuesto parlamentarias [PBO]) como un medio de acentuar la supervisión independiente y la rendición de cuentas en relación al desempeño fiscal del ejecutivo y/o para mejorar la credibilidad de las previsiones presupuestarias. El papel, la estructura y modelo de financiación de estos organismos varían considerablemente de un país a otro. Las tareas típicas incluyen: la evaluación o elaboración de previsiones económicas oficiales, el análisis de las propuestas de presupuesto del ejecutivo, vigilar el cumplimiento de las normas fiscales u objetivos oficiales, elaborar el costo de propuestas legislativas y estudios analíticos sobre cuestiones seleccionadas.

Otra tendencia dentro de los países de la OECD ha sido aumentar disposiciones transversales, sin embargo, el organismo central de coordinación se queda atrás como

líder en este sentido. El gobierno central tiene una influencia limitada en la coordinación entre los ministerios y, a menudo tiene dificultades para establecer ministerios principales con responsabilidades de coordinación. La evidencia sugiere que las normas fiscales pueden ayudar a los gobiernos a lograr la consolidación fiscal, sin embargo, las prácticas varían y no existe un consenso académico sobre cuáles características de diseño son las más eficaces. La eficacia de las normas fiscales está vinculada a otras prácticas y procedimientos presupuestarios, de acuerdo con Schick (2003), estos incluyen: marcos normativos presupuestarios a medio plazo, presupuestos de diseño vertical de arriba hacia abajo, proyecciones fiscales a largo plazo, evaluaciones de impacto de cambio de políticas públicas, monitorización y seguimiento de los procedimientos y mecanismos de aplicación. La literatura reciente también pone de relieve el papel de apoyo de los organismos de aplicación independientes (Schaechter et al., 2012).

La ejecución del presupuesto se apoya, en algunos casos, en la presentación de informes periódicos en los años de la ejecución presupuestaria, y la revisión de las estimaciones presupuestarias ayuda a detectar y gestionar el impacto de desarrollos económicos sobre el presupuesto de una manera oportuna. Los informes incluyen información sobre los ingresos tributarios y no tributarios y el gasto en programas y servicios públicos. En estos informes se describe cualquier cambio en las hipótesis que sustentan el presupuesto, así como otros hechos relevantes que se hayan producido durante el año fiscal.

El informe de fin de año es un documento de rendición de cuentas clave del gobierno. El informe *Las mejores prácticas para la Transparencia Presupuestaria* (OECD, 2002), recomienda que este documento sea: auditado por la EFS de conformidad con las prácticas de auditoría generalmente aceptadas, dado a conocer dentro de los seis meses siguientes al final del año fiscal, y examinado por el Parlamento. Todos los países de la OECD tienen una institución gobernada por la auditoría de las cuentas del gobierno. Existe, sin embargo, una gran variación dentro de los países de la OECD en cuanto a la fecha en la que el informe anual auditado se da a conocer después del final del año fiscal. Por ejemplo, mientras que Estados Unidos produce un informe de fin de año auditado dentro de los 3 meses siguientes al final del año fiscal, los informes de fin de año de Alemania y Grecia se publican 11 a 12 meses después del final del año fiscal. En Portugal, el gobierno produce el informe de fin de año dentro de los 6 meses siguientes al final del año fiscal, y el Tribunal de Auditores presenta su dictamen de auditoría y los resultados dentro de los siguientes 6 meses. España publica el informe auditado 16 meses después del final del año fiscal (6 meses después de que la institución de auditoría recibe las cuentas).

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

El seguimiento de la ejecución del presupuesto (Tabla 3.2, elemento clave A), la gestión de riesgos fiscales (Tabla 3.2, elemento clave B) y asegura la comunicación de la garantía de calidad y de auditoría (Tabla 3.2, elemento clave C)

Tradicionalmente, el presupuesto público se ocupó principalmente de la asignación, autorización y gestión de los recursos financieros. Dentro de este marco normativo tradicional, las EFS han jugado un papel central garantizando la fidelidad en la rendición de cuentas, la probidad en la gestión de los fondos públicos y, en cierta medida, el examen de los problemas de costo-eficacia. La realización de auditorías financieras y de conformidad para proporcionar una verificación y balance en el gasto del gobierno, sigue siendo una tarea central, ilustrada por la alta participación de las EFS asociadas en las actividades que se describen a continuación.

10/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La eficacia de los procedimientos implantados para la gestión, el seguimiento y supervisión de las asignaciones financieras, incluyendo: la conformidad y consistencia de las reasignaciones presupuestarias del año, la adecuación de los informes de ejecución presupuestaria del año en curso.

10/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La precisión y la probidad de las cuentas públicas anuales de los organismos públicos y del gobierno en su conjunto.

8/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

Si existen mecanismos adecuados para generar información sobre el rendimiento y calidad de la captura durante la fase de ejecución del presupuesto.

8/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La adecuación de otros mecanismos para determinar la calidad y la fiabilidad de las previsiones presupuestarias y los planes fiscales y gestionar de la forma correspondiente.

7/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La claridad en la autoridad de las entidades públicas para reasignar los fondos del año en curso.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En Brasil, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, una de las funciones del TCU es examinar las cuentas anuales del Presidente de la República y publicar un informe anual al final de cada año fiscal. Además, cada cuatro meses se genera un informe de la gestión fiscal durante el año fiscal para analizar la ejecución presupuestaria y financiera, la legalidad, la conformidad, y otros temas relevantes.¹
- En Canadá, el informe de noviembre del Sistema de Gestión del Gasto del Gobierno Federal analiza el Sistema de Gestión del Gasto de Canadá (EMS) para determinar la eficiencia con que se asignan los fondos estatales para promover un gobierno eficiente, de respuestas rápidas y responsable (OAG, 2006).

El Auditor General de Canadá llevó a cabo una auditoría de gestión del gasto tributario en el año 2013. Se examinó si el Departamento de Finanzas y la Agencia de Ingresos de Canadá gestionaron adecuadamente los gastos de impuestos y si reportaron una información útil y transparente sobre dicho gasto al

parlamento y al público en general. La OAG llegó a la conclusión de que varias mejoras eran necesarias para garantizar la supervisión parlamentaria, tales como la inclusión de las estimaciones de costos proyectados para los programas en los próximos años, y una mejor indexación del gasto para dirigir los gastos del programa. Además, el Auditor General recomendó que el Departamento de Finanzas publicara información más completa sobre todos los programas de gasto de carácter fiscal, que hayan sido evaluados (OAG, 2015).

- *Gasto Público y Presupuesto Basado en Resultados.* Este informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México (2012a) analiza un aumento no autorizado en el gasto neto del gobierno y recomienda la creación de mecanismos más eficaces para supervisar los procedimientos presupuestarios en las instituciones federales.

El documento *Resúmenes Financieros del Gobierno Federal* de México (2012ba) de la ASF, contiene procedimientos de contabilidad del gobierno federal y los compara con el marco normativo existente y las mejores prácticas en este campo.

- En 2011, el documento de la *Najwyższa Izba Kontroli* (NIK) de Polonia, realizó una auditoría especial: *Implementación del presupuesto de rendimiento: la evaluación de los procesos de planificación, supervisión y presentación de informes.* Las cuestiones relacionadas con el presupuesto por resultados han sido auditadas en relación con las auditorías de ejecución del presupuesto del estado desde 2007 (este concepto se ha aplicado en Polonia desde 2006). Indicadores y medidas instauradas que constan en los presupuestos de rendimiento también se tienen en cuenta por parte de la NIK durante las auditorías presupuestario actual. La auditoría 2011 tuvo en consideración 48 entidades (el Ministerio de Finanzas, otros 16 ministerios y 16 organismos del sector financiero público) a fin de evaluar el estado de aplicación de la gestión de tareas públicas (planificación, supervisión y presentación de informes), establecidas en el contexto del presupuesto del estado. En particular, la auditoría prestó atención a: 1) acciones del Ministro de Finanzas, responsable de la ejecución del presupuesto de rendimiento; y 2) las acciones de las otras entidades dedicadas a la implementación del sistema orientado al rendimiento. La NIK identificó un alto riesgo en que la ejecución del presupuesto de rendimiento no se hubiera completado en el plazo previsto en la ley de finanzas públicas (a final de 2012). Los auditores también plantearon la cuestión de la falta de un sistema de información integral que permitiese la recolección, verificación y procesamiento de datos relacionados con las tareas públicas especificadas y sus logros. Más información sobre las auditorías de LA NIK en la ejecución presupuestaria y la inclusión de información sobre el rendimiento se proporciona en el Recuadro 3.2.
- La BAI de Corea se preocupó en ir más allá de la verificación tradicional de las cuentas para apoyar la buena ejecución presupuestaria. A través de auditorías de estados financieros, la EFS ha examinado la verificación y la fiabilidad de los informes de rendimiento de todas las agencias del gobierno central desde el año fiscal 2009, así como la revisión de la idoneidad de la ejecución del presupuesto. A través de auditorías especiales, la BAI lleva a cabo el análisis integral y la evaluación de importantes cuestiones sociales y económicas. El número de auditorías especiales como porcentaje del total de auditorías en la BAI, aumentó a 63% en 2014, que es la tasa más alta entre los cuatro tipos de auditoría. A través de las auditorías de gestión, la BAI ofrece un diagnóstico y análisis sistemático de

la eficacia, eficiencia y economía y la detección de desperdicio, para promover la buena ejecución presupuestaria. Sin embargo, la tasa de auditoría de gestión como porcentaje del número total de auditorías fue de 1% en 2014 (BAI, 2014, 2013, 2012).

Función clave 7: Implementación y aplicación de las políticas normativas

La capacidad de los gobiernos para alcanzar los objetivos generales depende de lo bien que el gobierno pueda mantener el marco normativo regulatorio diseñado para conducir a su consecución. Aplicación y cumplimiento con normas y reglamentos es un factor importante en la creación de una sociedad que funcione bien y la confianza en el gobierno (cumplimiento de la normativa). El reto para los gobiernos es desarrollar y aplicar estrategias de aplicación que faciliten los mejores resultados posibles con altos niveles de cumplimiento, minimizando al mismo tiempo carga y el costo. El cumplimiento y la aplicación inadecuados pueden amenazar mejoras perseguidas por las reformas y nuevos enfoques establecidos en la fase de diseño.

Tendencias en la regulación administrativa y la supervisión incluyen la integración de los enfoques basados en el riesgo que han (donde implementado) sido impulsados por el potencial de mantener una vigilancia eficaz, mientras que se obtiene ahorro en los costos de regulación (OCDE, 2015d). Gestión y supervisión basadas en riesgos permanecen sin explorar en algunos países, a los que ha llegado un mayor énfasis en el diseño normativo en lugar de la implementación, hasta cierto punto, a expensas de una madurez que permite la evaluación de los riesgos o de proporcionalidad.

Tabla 3.3 Elementos clave para establecer y hacer cumplir una política normativa

Etapas del ciclo de la política	Funciones clave de un estado estratégico y abierto
Implementación de políticas	Coordinar y comunicar
	Implementación del presupuesto
	Implementación y aplicación de las políticas normativas A. Existe transparencia y participación en los procesos normativos, la cual incluye bases de datos gubernamentales de regulación en línea accesibles y localizables y comunicación en lenguaje claro sobre los derechos de las partes afectadas por las normativas. B. Aplicación de gestión del riesgo en los procesos normativos para aumentar la probabilidad de objetivos de cumplimiento y proteger a la población y al medio ambiente. C. Existe coherencia normativa entre niveles del gobierno, incluyendo la coordinación para adoptar buenas prácticas y herramientas para diagnosticar problemas de normativas transversales. D. Existen mecanismos para inspecciones y cumplimiento normativo basadas en el riesgo y la evidencia E. Es establecida una política de regulación explícita con una política coherente sobre el papel y las funciones de las agencias reguladoras.
	Establecimiento de procesos de gestión de riesgo y control interno

Fuentes: Adapted from OECD (2014c), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>. OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf.

Un número creciente de países de la OECD se están dando cuenta de la importancia de la fase de aplicación de las políticas públicas para garantizar el cumplimiento, calidad y eficacia de la política normativa. Con el enfoque anterior colocado en gran medida en el diseño de la política normativa, los países de la OECD están pidiendo ayuda para la aplicación y cumplimiento de las normativas, que se considera el eslabón más débil en el

ciclo de gobernanza normativa (OECD , 2014c). Los organismos reguladores desempeñan un papel clave en esta etapa.

Existe el potencial para mejorar las inspecciones reglamentarias y de aplicación de los procesos de promover un mejor cumplimiento y evaluar de nuevo las cargas y los costos que imponen. El Comité de Política Normativa de la OECD ha esbozado los principios fundamentales sobre los que deberían basarse la aplicación y las inspecciones normativas eficaces y eficientes.² Aunque estos principios recaen principalmente fuera del campo de «regulación dentro del gobierno», pueden prestar orientación a los procesos de aplicación de controles internos, particularmente el concepto de proporcionalidad. La adopción de procesos que utilizan proporcionalidad que sopesar la asignación de recursos para el nivel de riesgo puede ayudar a justificar, y potencialmente reducir, los costos y cargas.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Coherencia regulatoria (Tabla 3.3, elemento clave C)

Además de evaluar las herramientas de política normativa, las EFS tienen en consideración la aplicación y gestión de herramientas que supervisan e implementan reformas. La mitad de las EFS informan que tienen en consideración estas áreas, pero esto es notablemente menor que la actividad de las EFS en la implementación del presupuesto y la implementación de controles. El papel de las EFS en la evaluación de la normativa es post es debatido en el capítulo 4.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- Auditorías de Corea en el ámbito de la política de regulación se han dirigido a apoyar el éxito de la reforma normativa del gobierno. La BAI ha examinado la adecuación del sistema de gestión de la normativa y la ejecución de reformas normativas. La *Implementación de la Reforma Normativa Económica* de la BAI en 2007 evaluó el desempeño de 12 agencias del gobierno central y 8 gobiernos locales. Examinó el estado general de la ejecución de las reformas de la normativa económica. Se centró en la aplicación descendente de la reforma normativa, incluyendo el sistema de gestión de la reforma normativa, el sistema de registro y gestión de las normativas, la supervisión financiera, y la adecuación de la normativa sobre el sistema industrial. Otro ejemplo es la BAI de 2009 *La aplicación de la Reforma Normativa en los campos de la Educación, los Servicios de Salud y el Turismo*, que examinaron el sistema de gestión de la normativa general y la ejecución de reformas en la normativa y recomendó mejoras por áreas de cuatro agencias del gobierno central y cinco gobiernos locales.
- El Capítulo 4 del *Informe de Otoño del Auditor General de Canadá* (OAG, 2011) incluyó; Regulación de Drogas Farmacéuticas – Health Canada. Este informe evaluó los procedimientos normativos y de supervisión de Health Canada relación tanto con la introducción de nuevas drogas farmacéuticas para el mercado canadiense y la revisión de las drogas que están disponibles actualmente. El informe encontró que a pesar de que las revisiones sobre drogas de Health Canada son consistentes y de alta calidad, esta ha sido lenta y no publica información suficiente sobre su proceso de toma de decisiones.

Las EFS pueden recibir el mandato de supervisar las agencias reguladoras. Por ejemplo, en los artículos 70 y 71 de la Constitución de Brasil, el TCU está facultado para

supervisar las agencias reguladoras. Como parte del trabajo, éste tuvo en consideración más sistemáticamente a la gobernanza normativa a través de su *Auditoría de Gestión. Infraestructura de las Agencias Reguladoras: Examen de la Gobernanza Normativa*; y utilizó un informe de auditoría de gestión, a petición del Congreso, para verificar la eficacia y eficiencia de los servicios prestados por las agencias reguladoras que proporcionan servicios de contestador automático, por teléfono, a los ciudadanos (TCU, 2013A, 2010, 2008).

Función clave 8: Ejercicio de control interno y gestión de riesgo

En algunos países existen instituciones que son independientes de aquellas a las que supervisan. Tienen una función en la evaluación del control interno, lo que significa que las funciones de evaluación del control interno están centralizadas. En otros países, la evaluación del control interno está descentralizada, y es responsabilidad de los respectivos ministerios. Cuando descentralizado, el marco normativo para el control interno es una parte integrada aunque independiente de la administración.

En ambos casos, establecer, mantener y reformar las disposiciones de control interno son responsabilidad de la alta gestión, y no del personal o de un departamento de auditoría. El papel de los auditores, tanto internos como externos, es proporcionar asesoramiento independiente y objetivo y evaluar la eficiencia y eficacia de los mecanismos de control interno. Los principios internacionales relacionados con la aplicación de los controles internos y la gestión del riesgo se resumen en la Tabla 3.4.

La adopción más amplia del control ex post ha colocado una nueva carga sobre los administradores para hacer malabares con eficacia, eficiencia y fiabilidad con el cumplimiento. En la práctica, esto ha requerido soluciones de compromiso entre el método ineficaz pero relativamente seguro de comprobar el cumplimiento normativo de las transacciones individuales (ex ante), y el método más eficiente pero relativamente incierto de verificar las operaciones correctas de los sistemas (ex post) (OECD, 2005). Algunos países comenzaron la transición del control ex ante al control ex post con un fuerte enfoque sobre los controles de cumplimiento ex ante, mientras que otros comenzaron a partir de una base donde el foco estaba ya en gran medida en el control externo ex post.

La mudanza de ex ante a ex post ha significado más controles variados y a menudo más trabajo para las dos partes, la auditora y la auditada (OECD, 2005). Las cuestiones de capacidad para el control interno y la auditoría unidas pueden presentar problemas, particularmente cuando su impacto está limitado a controlar riesgos que no están establecidos de acuerdo con los riesgos reales para los objetivos de la entidad.

Tabla 3.4 Elementos clave en el ejercicio de control interno y gestión de riesgo

Etapas del ciclo de la política	Funciones clave de un estado estratégico y abierto
Implementación de políticas	Coordinar y comunicar
	Implementación del presupuesto
	Implementación y aplicación de las políticas normativas
	El establecimiento de procesos de gestión de riesgos y control interno. A. Se proporciona orientación funcional para la gestión del riesgo y el control interno en todo el gobierno, lo que permite posibilidades de adaptación a las entidades individuales. B. Los órganos de control (auditoría, lucha contra la corrupción, ejecución) operan con independencia en el ejercicio de sus actividades, con capacidad suficiente y de acuerdo con las normas internacionales. C. La gestión a nivel de la entidad establece controles y evalúa, trata, informa, supervisa, y revisa los riesgos en relación a los objetivos que la entidad desea alcanzar. D. La auditoría interna independiente genera información confiable y supervisa de manera efectiva los mecanismos de control interno. E. Existen mecanismos para capturar información de alta calidad sobre el rendimiento de una entidad.

Fuentes:

OECD (2014b), *Principles for Public Administration, SIGMA*, OECD Publishing, Paris.

www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf

COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control -Integrated Framework*,

www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.

IFAC (2012), *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*, International Federation of Accountants, New York, www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0.

La auditoría interna suficientemente independiente y capaz es sólo una línea de defensa contra el riesgo de una entidad, y debe ir acompañada de gestores públicos que tomen el control para fijar objetivos, determinar el nivel de riesgo que es aceptable en la consecución de los resultados, e implementar la combinación pertinente de controles. Cuando la responsabilidad de establecer y alcanzar objetivos y establecer la combinación adecuada de los controles se trata por separado, puede haber una ineficaz dependencia excesiva de la auditoría interna y externa para ofrecer garantías de cumplimiento financiero y no financiero (en la medida en que sea pertinente).

Los gerentes de línea, así como los propietarios del riesgo primario, deben diseñar, implementar, mantener, supervisar, evaluar e informar sobre los dispositivos de control interno de la entidad, de acuerdo con la estrategia de riesgo y las políticas públicas de control interno aprobadas por el órgano de gobierno. El personal en funciones de apoyo (por ejemplo, agentes de riesgo) o expertos externos pueden tener funciones de facilitar y apoyar, pero no deben asumir la responsabilidad por la gestión de riesgos o la eficacia de los controles.

Supervisar la implementación de los controles internos, o el cumplimiento de las normas por las entidades auditadas, continúa siendo una parte fundamental de la cartera de las EFS. Los siguientes ejemplos pretenden describir cómo las EFS están evaluando aspectos selectos del control interno y la gestión de riesgos en relación con los elementos clave descritos en la Tabla 3.4.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Dirección funcional proporcionada a las entidades (Tabla 3.4, elemento clave A), gestión de riesgos mediante la gestión a nivel de la entidad (Tabla 3.4, elemento clave C), y una función de auditoría interna independiente (Tabla 3.4, elemento clave D)

A medida que los gobiernos se esfuerzan por reducir la burocracia e implementar controles y normativas más eficientes y rentables, las EFS pueden promover un enfoque descendente basado en el riesgo para control interno a través de la promoción de la identificación y evaluación de riesgos que trasciende las actividades del gobierno. Todas las EFS asociadas informaron que ya están haciendo esto a nivel ministerial, sin embargo, parece haber margen para ampliar esta actividad para proporcionar comentarios sobre las formas en que el CoG, o los ministerios principales, pueden gestionar mejor el riesgo. Sólo la mitad de las EFS informan teniendo en cuenta el liderazgo en este campo, que está reconocido por principios internacionales como siendo fundamental para un enfoque eficaz basado en el riesgo.

5/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

El liderazgo de las entidades del sector público en el establecimiento de una cultura de control y de gestión del riesgo.

10/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La aplicación eficaz, eficiente y económica de la gestión del riesgo a través de enfoques basados en el riesgo para el control interno, la política normativa y la gestión presupuestaria.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos estudió las relaciones financieras entre los Países Bajos y ocho instituciones financieras siguiendo su integración más estrecha durante la crisis financiera. Evaluó la valoración del gobierno de los perfiles financieros de las instituciones y las medidas adoptadas para mitigar los riesgos. El tribunal preparó ocho fichas técnicas para mostrar los vínculos financieros entre los Países Bajos y las ocho instituciones, los perfiles financieros de las instituciones y las medidas adoptadas por las partes para mitigar los riesgos. Un estudio de caso de este enfoque innovador se encuentra en el Recuadro 3.3.
- Con el fin de evaluar la gobernanza de los controles, la Contraloría General de la República de Chile (CGR) auditó los sistemas de control interno de los gobiernos locales. El informe de la CGR aborda los problemas estructurales relacionados con la autoridad, la centralización del poder, y la distribución de los funcionarios públicos en una porción significativa de los municipios de Chile. Estos problemas reducen la calidad de los servicios y los procedimientos de control interno. El informe propone la reorganización de la estructura para garantizar la coherencia y la eficiencia de los sistemas de control del gobierno local (CGR, 2010).
- La NAO del Reino Unido proporcionó una auditoría sobre la gestión de riesgos en el centro del gobierno. El nivel de riesgo de la Secretaría del Tesoro de Su Majestad se evaluó como parte del informe anual de 2014 a 2015 y las cuentas de la Secretaría del Tesoro (NAO, 2015).

- Desde la década de 1990 la GAO de Estados Unidos ha estado recopilando una “lista de alto riesgo” (GAO, 2015) para identificar qué organismos ponen en riesgo la sostenibilidad del sector público. La lista ha sido considerada como una herramienta útil por el Congreso, y se actualiza al inicio del nuevo Congreso cada dos años.³ La lista ha proporcionado incentivos a las agencias para hacer mejoras, sobre todo cuando se tienen implicaciones para las consideraciones de financiación.
- El informe del TCU de Brasil, *Evaluación de la madurez de la gestión de riesgos en la administración pública*, clasifica a los organismos gubernamentales según el nivel de desarrollo de sus mecanismos de gestión de riesgos, desde baja formalización (“inicial” y “básica”) a completamente optimizado (“mejorado” y “avanzado”). Esto permite a las agencias utilizar los datos comparativos para mejorar su rendimiento. Esto se explora más adelante como un estudio de caso en el Recuadro 3.4.
- El *Informe de primavera* de la Auditoría General de Canadá (2012) examina las estrategias de deuda y gestión de riesgos del Departamento de Finanzas. Se centra en los procedimientos que controlan e informan sobre las estrategias de financiación de deuda financiera para la deuda con intereses (deuda de los mercados y pasivos de los planes de pensiones). Un punto importante de debate es el equilibrio entre los costos y los riesgos de la cartera de deuda del gobierno.

Como ya se trató en el Capítulo 2, las EFS desempeñan un papel único en relación a los controles internos. Auditar el cumplimiento de los controles y las normas internas dentro del gobierno es una tarea central de las EFS, pero estas se están extendiendo más allá de verificar el cumplimiento de base, como se muestra a continuación.

Se ha hecho común mantener continuas, y en algunos casos elaboradas relaciones de trabajo entre la auditora interna pública y las EFS. En algunos países, estas relaciones están establecidas en leyes y normativas. Las relaciones se basan a menudo en iniciativas específicas adoptadas por las mismas organizaciones de auditoría con el fin de evitar superposición, ineficacia y duplicación del trabajo, así como para facilitar el proceso y asegurar la cooperación de la entidad auditada. La auditoría interna está en condiciones de proporcionar a la EFS información sobre la eficacia de los sistemas utilizados. Sin embargo, la EFS debería tener plena responsabilidad sobre las conclusiones extraídas de dicha información.

8/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La aplicación eficaz y eficiente de los mecanismos de control interno a nivel de entidad, incluyendo: la fiabilidad de la información; la consecución de los objetivos a nivel de la entidad; disuadir y detectar el fraude y la corrupción dentro de las entidades del sector público.

7/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

Las entidades del sector público para el cumplimiento con normativas aplicables para el control interno y la gestión financiera (incluidos los reguladores).

7/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La independencia y/o la capacidad de auditoría y las entidades de control, incluyendo: unidades de auditoría interna; comités de auditoría.

7/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La aplicación de las políticas públicas de integridad de las entidades públicas (conflicto de intereses, revelación de activos y mecanismos de denuncia de irregularidades, etc.)

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En Polonia, el desarrollo del sistema de control interno, gestión de riesgos, y la aplicación de las normas internacionales están sujetos a auditorías presupuestarias ejecutadas por el estado anualmente. Este trabajo se complementa analizando el nivel de la entidad, como por ejemplo en el informe de 2014: La idoneidad y eficacia del sistema de control de gestión en las unidades gubernamentales seleccionadas (NIK, 2015).
- La EFS de Portugal, el Tribunal de Cuentas, evaluó la función de la auditoría interna dentro de las empresas de propiedad estatal para el año 2008, con el fin de fortalecer la gobernanza global de las entidades seleccionadas. La auditoría de rendimiento trató de evaluar la función de la auditoría interna en las empresas del sector público mediante la comparación con las mejores prácticas internacionales y la evaluación de la influencia de los modelos de gobernanza de la entidad sobre la eficacia de la función de la auditoría interna. Más información sobre este caso de estudio se encuentra en el Recuadro 2.10.
- El TCU de Brasil tuvo en consideración el ejercicio del control interno en una función específica del gobierno (adquisición) a través de la consolidación de las auditorías de rendimiento en el informe: Evaluación del control interno en el área de licitación y contratos de los hospitales universitarios (TCU, 2013b). El TCU, junto con otros miembros de la red de control, también llevó a cabo una evaluación de los controles internos de los municipios de Roraima para tener en consideración el nivel municipal de gobierno (TCU, 2014).
- La EFS de Suecia informó en dos estudios de caso sobre las funciones de control en el informe: *Kontrollfunktioner – två fallstudier (Control de los estudios de caso)*. Este informe se refiere a las auditorías llevadas a cabo en la Administración de la Seguridad Social y Mercado de Trabajo (AMV), la Junta del Mercado de Trabajo (AMS), el Fondo de Seguros de Desempleo (SO) y dos fondos de desempleo seleccionados (AEA y Byggnads). Estas auditorías se centraron en los pagos de seguros de salud y subsidios estatales relacionados con las prestaciones de desempleo. El informe describe las deficiencias observadas en los sistemas de control interno de las organizaciones auditadas y sugiere mecanismos para evitar abusos en los recursos del fondo (Riksrevisionen, 2005).
- El tercer capítulo del informe del Tribunal de Cuentas de Bélgica, *Servicios de gestión independiente dentro de la Dirección General para la enseñanza obligatoria de la Comunidad Francesa: Financiación, organización y control interno* (Tribunal de Cuentas de Bélgica, 2004), analiza los sistemas de control interno de los servicios con gestión independiente (*servicios de gestión separada*, SGS). Señala áreas de debilidad en el sistema actual que han dado lugar a la mala gestión de los fondos en el pasado, y recomienda que sea implantado un sistema de control interno más completo y sistemático.

Haciendo balance: Actividades de las EFS en el apoyo a la implementación

Las EFS estudiadas informaron de altos niveles de actividad en la fase de implementación del ciclo de políticas públicas, como la supervisión de la ejecución del presupuesto y la implementación de controles concernientes al papel tradicional de las EFS. La tabla 3.5 muestra qué elementos de la aplicación de las políticas públicas han sido evaluados por las EFS participantes.

Tabla 3.5 Actividades de las EFS en la evaluación de la implementación de políticas públicas

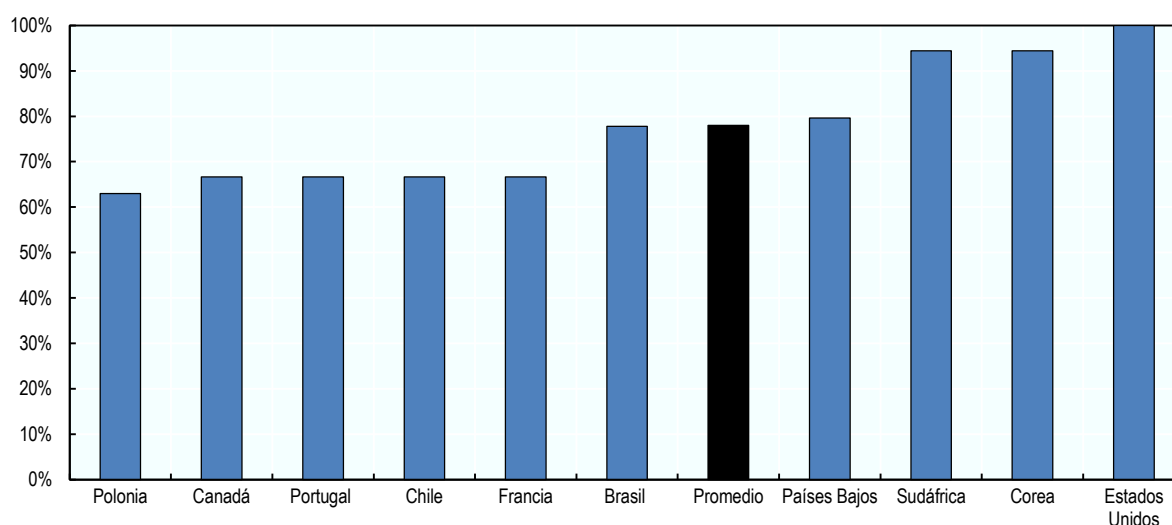
Etapa de la política	La encuesta preguntó a las 10 EFS participantes, "¿Ha evaluado su EFS..."	"Sí" (de las 10 EFS)
Implementación de políticas	Función clave 5: Coordinar y comunicar	
	Mecanismos para compartir información y conseguir transparencia de forma efectiva: entre los niveles del gobierno; en las entidades; y entre entidades.	8
	Mecanismos para la coordinación efectiva para la implementación: entre los niveles del gobierno; en las entidades; y entre entidades.	8
	Mecanismos para coordinar en torno de las actividades de reforma normativa y de control.	7
	La separación de las funciones de los interlocutores relevantes, en términos de coordinación y/o solapamiento de las funciones en la gestión normativa, la gestión presupuestaria y el control interno.	6
	La efectividad de los organismos centrales de coordinación a la hora de comunicar y coordinar, incluyendo: asegurar que la alta dirección de los ministerios conoce las tendencias/riesgos; proporcionar directrices a los departamentos y ministerios competentes.	6
	La eficiencia de la alta dirección para asegurar que la visión del gobierno o los indicadores clave se comprenden e integran.	2
	Función clave 6: Implementación del presupuesto	
	La efectividad de los procesos en vigor para gestionar, monitorizar y supervisar las asignaciones financieras, incluyendo: el cumplimiento y la consistencia de las reasignaciones de presupuesto en el año corriente; la adecuación de los informes de ejecución de presupuesto en el año corriente.	10
	La precisión y la probidad de las cuentas públicas anuales de los organismos públicos y del gobierno en su conjunto.	10
	Si existen mecanismos adecuados para generar y capturar información sobre el rendimiento de calidad durante la fase de ejecución del presupuesto.	8
	La adecuación de otros mecanismos para determinar la calidad y fiabilidad de los pronósticos presupuestarios y los planes fiscales, y gestionarlos oportunamente.	8
	La transparencia en la autoridad de las entidades públicas para reasignar fondos en el año corriente.	7
	Funciones claves 7 y 8: Implementación de reglas y controles*	
	La aplicación efectiva, eficiente y económica de la gestión del riesgo, a través de enfoques basados en el riesgo, incluyendo: para control interno, para la política normativa, para la gestión presupuestaria.	10
	La aplicación efectiva y eficiente de mecanismos de control interno a nivel de entidad, incluyendo: para la fiabilidad de la creación de informes; para lograr los objetivos a nivel de entidad; para disuadir y detectar el fraude y la corrupción en las entidades del sector público.	8
	Entidades del sector público para el cumplimiento con las normativas aplicables para el control interno y la gestión financiera (incluyendo reguladores).	7
	La independencia y/o capacidad de auditar y controlar a las entidades, incluyendo: unidades de auditoría interna; comités de auditoría.	7
	Aplicación de políticas de integridad en entidades públicas (conflicto de intereses, declaración de bienes, mecanismos de denuncia de irregularidades, etc.)	7
	Liderazgo de las entidades del sector público para establecer una cultura de control y gestión de riesgos.	5
	La efectividad de las políticas/programas para la capacidad de gestión regulatoria y la capacidad de control interno.	5

Nota: * Para efectos de la encuesta, se agregaron las funciones clave 7 (aplicación y ejecución de la política normativa) y 8 (ejercicio de control interno y gestión de riesgos).

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La figura 3.1 muestra el nivel de actividad de los países participantes con respecto a la implementación de las políticas públicas. Lo hace mediante la agregación de respuestas afirmativas a las preguntas sobre si las EFS evaluaron determinados elementos clave en esta etapa del ciclo de políticas públicas. En promedio, las EFS dijeron que evalúan cerca del 80% de los elementos clave necesarios para la implantación de las políticas públicas que se presentaron en la encuesta. El nivel de actividad en la fase de implementación no varía tanto como lo hace en otras fases. Esto puede deberse a que el trabajo en esta fase es común entre las carteras de las EFS y refleja el cometido tradicional que tienen para examinar la aplicación de políticas públicas y programas.

Gráfica 3.1. Nivel de actividad de la EFS en la evaluación de los elementos clave de la implementación de políticas públicas, por país



Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La actividad de las EFS en la implementación de políticas públicas es más probable que sea llevada a cabo a través de la auditoría de cumplimiento, como se muestra en la Tabla 3.6, que categoriza estas actividades por tipo. Las auditorías financieras tienen más probabilidades de ser empleadas que en otras etapas del ciclo de la política pública, mientras que las auditorías de desempeño es menos probable que se utilicen que en otras etapas. Esto es de esperar debido a la naturaleza de las evaluaciones de las EFS sobre implementación. Es menos probable que las EFS se ramifiquen en la prestación de otros servicios, incluyendo una guía escrita e investigación, en comparación con otras zonas. En el ámbito de la comunicación y la coordinación existe un mayor uso de la auditoría de cumplimiento, lo que confirma la idea de que éste tópico se presenta a menudo en los hallazgos de la auditoría como factor explicativo, más que como un objeto en sí a auditar.

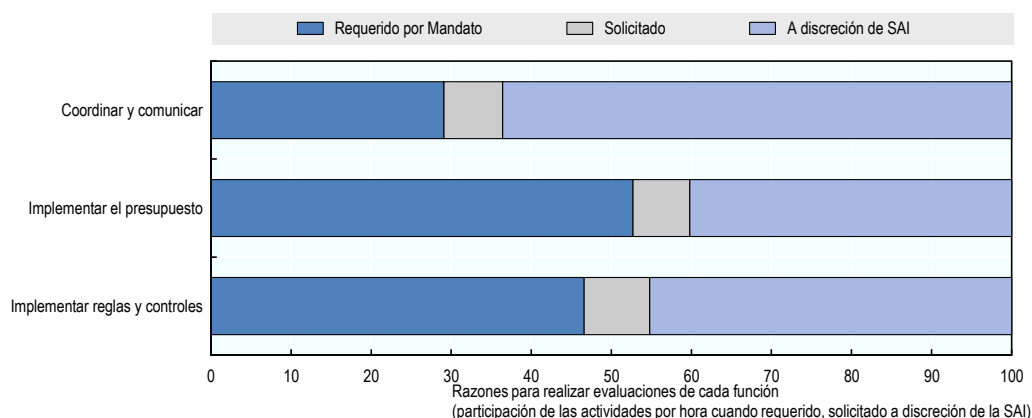
Tabla 3.6 Tipos de evaluación de las funciones clave en la implementación de políticas públicas, entre 10 EFS encuestadas

Etapa de la política	Funciones claves	Tipos de auditorías	Otras actividades
Implementación de políticas	Coordinar y comunicar	Auditoría financiera (7) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de rendimiento (8)	Directrices por escrito (2) Directrices verbales (3) Investigación (2) Herramientas basadas en la web (0)
	Implementación del presupuesto	Auditoría financiera (3) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de rendimiento (9)	Directrices por escrito (4) Directrices verbales (3) Investigación (2) Herramientas basadas en la web (1)
	Implementación de reglas y controles*	Auditoría financiera (8) Auditoría de conformidad (9) Auditoría de rendimiento (7)	Directrices por escrito (3) Directrices verbales (3) Investigación (2) Herramientas basadas en la web (0)

Nota: Este estudio se refiere a las “evaluaciones” a de la EFS, que pueden incluir el rendimiento, la conformidad o las auditorías financieras, o una combinación de las mismas, e iniciativas de investigación independientes, pero considera que esto es distinto al programa específico o a las evaluaciones de políticas llevadas a cabo por el gobierno.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La figura 3.2 muestra el impulso necesario para la realización de actividades de apoyo a la implementación de políticas públicas, ya sea obligatorias, requeridas o a discreción de las EFS. Muestra que las actividades de una EFS en estas áreas del ciclo de políticas públicas tienen más probabilidades de ser requeridas, en particular para las actividades relacionadas con la evaluación de la ejecución del presupuesto y la implementación adecuada de los controles. Sin embargo, las EFS son más propensas a evaluar a su propia discreción cómo la comunicación y la coordinación pueden facilitar la aplicación más fácil de políticas públicas y programas. Igual que en otras etapas del ciclo de políticas públicas, cuanto menos activas son las EFS menos propensas son a ser encargadas para llevar a cabo estas iniciativas.

Gráfica 3.2. Impulso para las evaluaciones de las EFS de las funciones principales de la aplicación de políticas

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Desafíos y limitaciones para la participación de las EFS

Las EFS informaron que los principales desafíos experimentados en la participación en estas actividades dentro de la implementación de políticas públicas eran la falta de conocimientos entre el personal de las EFS, la falta de recursos de las EFS y la falta de habilidades por parte del ejecutivo (es decir, la entidad auditada). La figura 3.3 muestra el número de veces que ciertos factores plantean un límite en la capacidad de las EFS para participar en algunas evaluaciones. Vale la pena señalar que las EFS no fueron desafiadas por este tipo de evaluación siendo este el papel de otra entidad, por una falta de liderazgo de la EFS o por la importancia de la materia en cuestión.

Gráfica 3.3. Factores que limitan la selección de actividades en la evaluación de la implementación de políticas públicas

Limitación	Número de veces como se informó por parte de 10 SAI, en evaluaciones de las 4 funciones de implementación de políticas
Capacidades del personal de SAI	8
Recursos de SAI	7
Capacidades de los Ejecutivos	7
Liderazgo de los Ejecutivos	5
Estructura interna	3
No es un área de riesgo	3
No es aplicable en el país	1
Gobernado por SAI	0
Liderazgo de SAI	0
Función de otro	0
No es material por naturaleza	0
Otro	0

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Conclusiones sobre el papel de las EFS en el apoyo a la implementación de políticas públicas

Las tareas centrales de las EFS se llevan a cabo durante la fase de implementación del ciclo de políticas públicas a medida que estas cumplen con su función básica de verificación de cuentas y cumplimiento de las leyes pertinentes. Las EFS participantes en este informe fueron más propensas a realizar actividades durante la fase de implantación de las políticas públicas que en otras fases del ciclo de políticas públicas, como se explica en el Capítulo 4. Por otra parte, su papel es más probable que se requiera y llegue en forma de auditoría financiera que en otras fases del ciclo de la política pública.

Este capítulo muestra cómo las EFS contribuyen a la implementación de políticas públicas por medio de su perspectiva transversal según su propio criterio para sugerir mejoras en áreas clave para mejorar la eficacia y eficiencia en la aplicación de políticas públicas. Los ejemplos ponen de relieve cómo las EFS incorporan criterios de rentabilidad en auditorías financieras y de cumplimiento para identificar mejoras en el rendimiento.

En relación con la ejecución del presupuesto, las EFS utilizan una combinación de auditorías de rendimiento y cumplimiento financiero, así como información sobre el rendimiento financiero y no financiero, para verificar las cuentas públicas. Además de sus

informes de fin de año, que proporcionan gran detalle sobre los éxitos y fracasos de las políticas públicas y programas de auditoría más amplios, las EFS auditan impuestos y sistemas de gasto para comprobar su eficacia, eficiencia y precisión más amplias. A través de las auditorías de cumplimiento, las EFS evalúan la aplicación de los controles dentro de las entidades públicas y en todo el gobierno, así como la efectividad de los líderes en su despliegue de un sistema de control más amplio. A través de los años, las EFS han encontrado muchas deficiencias en la implantación de los controles y del presupuesto, lo que apunta a una falta de coherencia, comunicación y coordinación entre los organismos pertinentes. Por lo tanto, comunicación y coordinación se ha convertido en el foco de muchas EFS, que tienen como meta reducir solapamientos en todo el gobierno descubiertos a través de otras actividades de auditoría. Las EFS también han sido activas en la evaluación de la aplicación de las políticas de regulación, sus reformas, y la eficacia de los órganos responsables: a saber, los reguladores.

Las auditorías financieras y de cumplimiento deben seguir siendo una parte fundamental de la cartera de una EFS. Sin embargo, a partir de los ejemplos proporcionados en este capítulo, está claro que hay beneficios en que las EFS amplíen la visión recogida en estas auditorías y aprovechen la experiencia y las prácticas existentes para proporcionar comentarios sobre la eficacia y eficiencia de la aplicación de políticas públicas. Al hacer esto, las EFS no necesariamente tienen que construir el conocimiento y la experiencia de una nueva forma de auditoría (por ejemplo, auditoría de rendimiento o investigación), sino más bien incorporar criterios de rendimiento a los procesos de auditoría existentes y reestructurar la forma en que se presenta la información.

Estudios de caso de actividades de las EFS que apoyan la implementación de políticas públicas

Comunicación y coordinación

Recuadro 3.1. La EFS de Brasil - Marco normativo del TCU para evaluar las políticas públicas

Objetivo

El TCU de Brasil ha desarrollado el marco normativo para evaluar las políticas públicas como una forma de evaluar la gobernanza de las políticas públicas. El principal objetivo del marco normativo es conducir una auditoría más amplia de desafíos transversales en áreas clave, incluyendo: el desarrollo, la estabilidad económica y financiera, y el aumento de la inversión estratégica en la salud, la educación, la innovación tecnológica y la infraestructura. El marco normativo se centra sobre ocho componentes: institucionalización, planes y objetivos, participación, capacidad organizativa y de recursos, coordinación y coherencia, seguimiento y evaluación, gestión de riesgos y de control interno, y rendición de cuentas. Cada componente se apoya en ejemplos de buenas prácticas.

Tipo

Guía para la auditoría.

Alcance y metodología

El desarrollo del marco normativo para evaluar las políticas públicas se basa en la adaptación de modelos metodológicos existentes, incluyendo:

- La propia Política Nacional de Desarrollo Regional del TCU (TCU, 2009)
- Gobernanza y Políticas de Desarrollo Sostenible, de Guy B. Peters, que se centra en los cuatro pilares que conforman una buena gobernanza pública
- Características de una buena gobernanza para la política de drogas: resultados de una consulta con expertos (UKDPC, 2010).
- La Coordinación de la Política de Drogas Ilícitas Australiana: Una perspectiva de gobernanza (NDARC, 2010).
- Elaboración de políticas modernas: Garantizar políticas ofrece rentabilidad (2001)

Recuadro 3.1. La EFS de Brasil – Marco normativo del TCU para evaluar las políticas públicas (*continuación*)

- Una guía práctica para la formulación de políticas públicas en Irlanda del Norte, OFMDFMNI (2003)
- Marco normativo para la evaluación de la gobernanza del sistema de salud en los países en desarrollo: Puerta de entrada a la buena gestión pública (Health Policy Journal 2009)
- Gobernanza integrada y política pública saludable: Dos ejemplos canadienses (NCCHPP de 2008)

Metodología

El TCU estableció un grupo de trabajo para dar soporte a la colaboración con la OECD. Este grupo de trabajo desarrolló el marco normativo para evaluar las políticas públicas. Para comprobar la consistencia de los elementos del marco normativo, el TCU consultó con representantes del mundo académico, el Centro de entidades Gubernamentales, Tribunales de Cuentas de los estados y municipalidades seleccionados, y gobiernos municipales y de los estados seleccionados.

Criterios

Leyes/normativas del país, leyes/reglamentos extranjeros, normas/orientación de las organizaciones internacionales.

Recursos

El desarrollo del marco normativo involucró a cinco auditores durante cuatro meses, de febrero a mayo de 2014. Cada uno trabajó aproximadamente ochenta días con un costo total de 800 000 reales brasileños. Las competencias del equipo relacionadas con la capacidad para la auditoría de rendimiento, evaluación de las políticas y evaluación de la gestión pública.

Buenas prácticas utilizadas

Se llevaron a cabo auditorías piloto en 2014, basadas principalmente en el componente del marco normativo de coordinación y coherencia de las políticas públicas relacionadas con movilidad urbana, salud, educación, programas y herramientas para la gestión pública, y aspectos administrativos del comercio exterior. Las auditorías proporcionaron a los auditados orientación en la mejora de la coordinación para cumplir los requisitos de las políticas públicas. Las conclusiones de estas auditorías se integrarán en el informe de fin de año del Presidente y una vez juzgadas, estarán disponibles en el portal del TCU.

Otras lecturas

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2686056.PDF>

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los links arriba.

Ejecución del presupuesto

Recuadro 3.2. La EFS de Polonia – auditoría de ejecución del presupuesto anual del estado

Objetivo

La auditoría de ejecución del presupuesto del estado se lleva a cabo cada año para proporcionar un conocimiento objetivo sobre la situación del estado y su funcionamiento, incluyendo la regularidad de la recaudación y el gasto de fondos públicos. El objetivo principal es el de evaluar la aplicación de la Ley de Presupuestos para el año y emitir una opinión sobre la liquidación financiera de los presupuestos del estado. Esta auditoría, requerida por la constitución y la actuación de la EFS, es una de las funciones básicas de la EFS. La auditoría presenta la situación del sector de las finanzas públicas mediante la valoración de la eficacia del gasto público en la solución de los problemas socioeconómicos más importantes en ciertas zonas del estado.

Tipo

Financiera, cumplimiento, desempeño.

Alcance y metodología

El alcance de la auditoría incluye: 1) la ejecución de los ingresos, los gastos y el déficit del presupuesto del estado y sus fuentes de financiación; 2) la ejecución de los ingresos, los gastos y los resultados del presupuesto de los fondos europeos; 3) los créditos y pasivos, incluyendo los pasivos en virtud de los préstamos contraídos y de la deuda pública emitida; y 4) la ejecución de los planes financieros de las entidades del sector público seleccionadas. Para el año 2014, la auditoría cubrió 234 unidades del sector público (ministerios, oficinas centrales, organismos gubernamentales e instituciones y varias unidades subordinadas).

Los resultados de esta auditoría debían proporcionar una evaluación de: 1) la ejecución del presupuesto del estado y el presupuesto de los fondos europeos por los administradores principales (ministerios, jefes de las oficinas centrales e instituciones del sector público), y la implantación de los planes financieros por parte de los jefes de las unidades presupuestarias del estado (fiduciarios de segundo y tercer grado); 2) la exactitud e integridad de los registros contables de las partes seleccionadas de los presupuestos del estado, con impacto más significativo en la ejecución del presupuesto del estado y el presupuesto de los fondos europeos; 3) la aplicación de los planes financieros de las entidades extrapresupuestarias del sector público; y 4) el rendimiento del servicio bancario del presupuesto del estado y el presupuesto de los fondos europeos.

La última auditoría presupuestaria de 2014 se llevó a cabo de conformidad con la actuación de la EFS. Se utilizaron métodos y técnicas de auditoría recomendados en las normas internacionales de auditoría, y se basó en la normativa de la EFS y suposiciones metodológicas para la supervisión de la ejecución del presupuesto del estado. El alcance y el detalle de las comprobaciones efectuadas en diferentes elementos presupuestarios variaron.

Un examen detallado de los registros contables para la exactitud e integridad de las unidades seleccionadas fue realizado de conformidad con las normas internacionales usando una muestra de evidencia contable y registros. Hay dos métodos estadísticos de selección de esta muestra: muestra de unidad monetaria (MUS – teniendo en cuenta el valor de la transacción) y método de muestreo aleatorio simple de documentos contables. El examen de las EFS también cubrió los libros de contabilidad y la comprobación detallada de la credibilidad de los registros de contabilidad en términos de su influencia en las cuentas corrientes y las declaraciones anuales.

El examen fue precedido de una evaluación de los elementos clave del sistema de control de gestión. La EFS ha seguido centrando su investigación dirigida a la identificación de las principales tendencias en el gasto público. El alcance de la auditoría presupuestaria se amplió para incluir el seguimiento de indicadores tangibles, que muestran el desempeño de las tareas presupuestarias. Se establecieron indicadores de seguimiento en áreas tales como: seguridad social obligatoria, transporte y comunicaciones, políticas de agricultura y pesca, defensa

Recuadro 3.2. La EFS de Polonia - auditoría de ejecución del presupuesto anual del estado (continuación)

nacional, política social, ciencia y educación superior, seguridad pública, salud, educación y formación, cultura y protección del patrimonio nacional, economía municipal y protección del medio ambiente.

Criterios

Leyes del país, KNIS, objetivos de la entidad, leyes extranjeras (normativas de la UE), principios internacionales (normativas INTOSAI, EUROEFS e IFAC).

Recursos

La auditoría presupuestaria se llevó a cabo entre enero y mayo de 2015, principalmente por auditores de la EFS con experiencia en auditorías financieras y de rendimiento. Los auditores también necesitaron un buen conocimiento en el área de los sistemas de control de gestión con el fin de analizar los estados financieros y sus elementos individuales. La actividad de la auditoría fue apoyada por la herramienta de análisis asistido por ordenador, la propia solución de software de las EFS para la toma de muestras estadísticas, y el análisis de las bases de datos. No fue necesaria la ayuda de expertos y especialistas externos.

Resultados

Los resultados de la auditoría, presentados tanto en forma de análisis agregados como de informes correspondientes de aproximadamente 80 elementos presupuestarios, son abordados con los comités parlamentarios pertinentes. El análisis constituye la base sobre la que el Parlamento emite una resolución aprobando la gestión del gobierno para el año financiero. Algunos resultados de la auditoría están sujetos a la atención de los medios.

Buenas prácticas utilizadas

Las auditorías presupuestarias influyen en la mejora de la gestión financiera en el sector público. Como resultado de la última auditoría presupuestaria, la EFS de Polonia, NIK, recomendó cambios incluyendo: la implantación del presupuesto por resultados, ampliar y fortalecer el sistema de control interno, la aplicación de normas internacionales de contabilidad, y el desarrollo de técnicas de IT (Tecnología de la información). Al tener en cuenta una perspectiva plurianual, la validez de la gestión financiera se ha mejorado significativamente.

Lecciones aprendidas

La EFS ha cambiado su enfoque de las auditorías presupuestarias en un intento de aplicar más el análisis de riesgos y concentrarse en áreas en las que el uso de los recursos de auditoría es más eficaz. La EFS también se ha acostumbrado más a los avances de la IT, especialmente en los procesos de muestreo estadístico.

La utilidad general de la auditoría presupuestaria está conectada a los intereses de las partes interesadas. Por tanto, es necesario vincular las auditorías financieras típicas (cumplimiento) con las auditorías de gestión, ya que estos resultados son más interesantes para los interesados.

Otras lecturas

www.nik.gov.pl/plik/id.6907.pdf.
www.nik.gov.pl/analiza-budzetu-panstwa/archiwum/.

Fuente: *Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas*, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los enlaces anteriores.

Ejercicio de control interno y gestión de riesgos

Recuadro 3.3. La EFS de los Países Bajos – evaluación de la exposición al riesgo financiero del gobierno

Objetivo

Desde la crisis de crédito de 2008, las relaciones financieras entre los Países Bajos y las instituciones internacionales que están ayudando a los países europeos y a los bancos en dificultades financieras se han vuelto considerablemente más fuertes. El Tribunal de Cuentas ha estudiado las relaciones financieras entre los Países Bajos y ocho de estas instituciones, incluyendo sus perfiles financieros y las medidas que los Países Bajos ha tomado para mitigar los riesgos.

El valor de las garantías que los Países Bajos han dado a las instituciones internacionales y de los intereses que hayan adoptado en ellas para combatir la deuda europea y la crisis bancaria ha aumentado en los últimos años de 18 500 millones de euros (3% del PIB) en 2008 a 201 000 millones de euros (33% del PIB) en 2012. En vista de este agudo incremento, el parlamento requiere una perspectiva sobre: qué riesgos son compartidos, cómo las instituciones mitigan los riesgos, los saldos cautelares de las instituciones, y el riesgo para los Países Bajos.

Tipo

Auditoría financiera, auditoría de gestión.

Alcance

Se han preparado ocho fichas informativas que muestran los vínculos financieros entre los Países Bajos y las ocho instituciones financieras. La información incluye los perfiles financieros de las instituciones y las medidas adoptadas por ellas para mitigar los riesgos. Siempre que fue posible, se utilizó la información pública publicada por las instituciones y el ministro de finanzas en sus informes anuales.

Metodología

Los riesgos para las finanzas públicas han aumentado en los últimos años, pero no son esbozados periódicamente y de forma global. La Cámara de Representantes, por tanto, no puede ver de un vistazo los riesgos a los que se enfrentan las finanzas públicas, sus posibles consecuencias y cómo pueden ser controlados. En una serie de informes, la EFS de los Países Bajos intenta presentar una comprensión global de la situación.

Criterios

Leyes del país, leyes extranjeras, normativa internacional.

Recursos

280 días de trabajo.

Resultados

El ministro podía haber informado al Parlamento de manera más activa y explícita. La EFS tendría información anticipada sobre: las razones de las propuestas, la duración exacta, los activos y eventos garantizados, y las consecuencias para la capacidad de crédito de las instituciones. El Ministro de Finanzas debería facilitar al Parlamento la información oportuna, explícita, adecuada y concreta sobre las futuras propuestas presupuestarias que afectan a entidades internacionales. Esto también estaría en consonancia con la recomendación del Comité de Acuerdos sobre el Riesgo de que el ministro proporcione de forma proactiva al parlamento las explicaciones relacionadas con las políticas públicas apropiadas y concretas mediante la presentación de los marcos normativos de evaluación completados para las nuevas disposiciones sobre el riesgo.

Buenas prácticas utilizadas

La auditoría es parte de una serie de auditorías sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. En los últimos dos años, la EFS de los Países Bajos ha incluido repetidamente este tema en la agenda política y tratado de sensibilizar a los parlamentarios. La EFS, con esta serie ha hecho que el Ministro de Finanzas considere más a fondo la información que se necesita para tomar y supervisar las decisiones en este campo.

Recuadro 3.3. La EFS de los Países Bajos - evaluación de la exposición al riesgo financiero del gobierno (continuación)

Lecciones aprendidas

La información sobre este tema en particular puede, de acuerdo con el ministro de finanzas, que no siempre sea pública debido a las posibles consecuencias para la solvencia de las instituciones. Esto dificultó la implementación de una recomendación importante.

Otras lecturas

www.courttofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2013/09/Financial_risks_to_the_Netherlands_of_international_guarantees.

www.courttofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/06/Risks_to_public_finances.

www.courttofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2011/05/Spending_Cuts_Monitor_2011.

Fuente: Encuesta de la OCDE entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas; lectura adicional en el enlace(s) anterior.

Recuadro 3.4. La EFS de Brasil - evaluación de la madurez de la gestión del riesgo en el Gobierno Federal

Objetivo

El objetivo de este estudio fue evaluar la madurez de la gestión de riesgos en varios sectores del gobierno federal de Brasil. Esto se llevó a cabo a través de la creación y difusión de un indicador que estimularía la mejora de la gestión de riesgos en el sector público y proporcionaría información relevante al TCU para la planificación de la auditoría.

Tipo

Investigación y orientación

Alcance y metodología

El trabajo se centró en la identificación de las condiciones organizacionales observables que denotan la madurez de la gestión del riesgo y la existencia de mejores prácticas. El TCU desarrolló un criterio de evaluación de la gestión del riesgo basado en COSO ERM, ISO 31000 y los modelos gubernamentales de gestión del riesgo de Canadá y Reino Unido. El TCU publicó un estudio sobre la gestión del riesgo en 65 empresas públicas federales. Este trabajo de auditoría recayó bajo temas estratégicos de gobernanza del TCU, gestión de riesgos y controles internos, que fueron aprobados por el tribunal en 2012; así como el objetivo del TCU de “intensificar las acciones que promueven la mejora de la gestión de riesgos y los controles internos de la administración pública”.

Criterios

Los estándares/principios internacionales (COSO ERM, ISO 31000 y modelos gubernamentales de gestión del riesgo de Canadá y Reino Unido).

Recursos

- 900 horas de trabajo de un equipo de 2 personas (la creación del cuestionario involucró a 5 auditores).
- 1 consultor externo.
- USD 6000 (costo consultor), además de los salarios de los miembros del personal.
- Las principales habilidades/competencias requeridas fueron el conocimiento de los modelos de gestión de riesgo (por ejemplo COSO ERM e ISO 31000), desarrollo e implementación de encuestas, y la elaboración de informes de auditoría.

Recuadro 3.4. La EFS de Brasil - evaluación de la madurez de la gestión del riesgo en el Gobierno Federal (continuación)

Resultados

Las instituciones participantes en la encuesta se clasificaron en cinco grupos de madurez en la gestión de riesgos. Se encontró que el 67% de las organizaciones se encontraban en los dos niveles inferiores de madurez en la gestión del riesgo, y sólo el 9% de la muestra había alcanzado la etapa más avanzada. El nivel de madurez promedio fue de 43%; fue más elevado en el petróleo (61%) y los sectores financieros (65%) e inferior en el transporte (28%) y los sectores de las agencias reguladoras (31%).

Como se trataba de una encuesta para recopilar información no se hicieron recomendaciones. Cada entidad recibió un breve informe que indicaba las posibles áreas de mejora de la gestión de riesgos en base a las respuestas que las instituciones proporcionaron. Sin embargo, de las 65 organizaciones encuestadas, siete fueron seleccionadas para una auditoría de gestión de riesgos.

La encuesta reveló la situación de la gestión de riesgos en las organizaciones consultadas en base a las respuestas proporcionadas por estas entidades, sin el requisito de aportar pruebas. Las auditorías que han seguido la encuesta están investigando con mayor precisión el grado de madurez en la gestión del riesgo de estas organizaciones. El seguimiento de estas auditorías hará que sea posible verificar el impacto del estudio inicial. La respuesta informal del TCU sugiere que las entidades han establecido políticas o departamentos de gestión de riesgos para ayudar a una mejor aplicación de coordenadas después de participar en la encuesta del TCU.

Buenas prácticas utilizadas

Los criterios de auditoría de este estudio podrían ser útiles como guía para las entidades públicas para su propia gestión de riesgos. Usando este criterio para formar preguntas sobre las mejores prácticas en la gestión del riesgo se demostró la importancia de la gestión de riesgos para la buena gobernanza de las organizaciones públicas participantes.

Lecciones aprendidas

El cuestionario para la gestión de riesgos debe ir acompañado de un texto que explique los criterios de auditoría desarrollados (es decir, un estándar que defina una gestión de riesgos madura). Se estima que, en algunos casos, las respuestas no se corresponden con la realidad, debido a una falta de comprensión del significado de los elementos del cuestionario.

Otras lecturas

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/administracao_publica/Relatorio_Levantamento_28062013_final.pdf.

www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130916/AC_2467_35_13_P.doc.

Fuente: *Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los links arriba.*

Notas

- 1 Las auditorías de final del año están disponibles en línea en: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/.
- 2 Los principios fundamentales tienen carácter informal y se aplican, según el alcance de la publicación, a los operadores no estatales, pero pueden aplicarse de forma similar a otros agentes, incluidas las empresas públicas, las ONG e individuos particulares. Son los siguientes: aplicación basada en la evidencia, selectividad, enfoque del riesgo y proporcionalidad, regulación atenta, visión a largo plazo, coordinación y consolidación de una gobernanza transparente, integración de la información, proceso claro y justo, promoción del cumplimiento y el profesionalismo. Más información se puede encontrar en la OECD (2014), *Aplicación de regulaciones e inspecciones*, Principios de buenas prácticas de la OECD para la política reguladora, publicación de la OECD, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>
- 3 La GAO tiene su Lista de Alto Riesgo disponible en línea en: www.gao.gov/highrisk/overview.

Referencias

- ANAO (2014), “Successful Implementation of policy Initiatives”, *Better Practice Guides*, Australian National Audit Office, Canberra, www.anao.gov.au/search/site/media%20Better%20Practice%20Guides%20ANAO%20Policy%20Implementation.
- ANAO (2009), *Better Practice Guide: Innovation in the Public Sector: Enabling better performance, driving new directions*, Australian National Audit Office, Canberra www.anao.gov.au/search/site/Better%20Practice%20Guides%20Innovation%20the%20Public%20Sector.
- ASF (2012a) *Compliance and Financial Audit: Secretariat of Finance and Public Credit, Public Expenditure*, Auditoría Superior de la Federación, Mexico City, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1170_a.pdf.
- ASF (2012b) *Compliance and Financial Audit: Secretariat of Finance and Public Credit, Federal Government and Financial Operation*, Auditoría Superior de la Federación, Mexico City, www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1171_a.pdf.
- BAI (2014), *Comprehensive Audit; Audit on Budget Planning and Execution of Major Projects by Local Government*, Board of Audit and Inspection of Korea, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1573&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%88%EC%82%B0&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10 (Korean only).
- BAI (2013), *Audit on Planning and Execution of Major Projects Expenditure in Construction and Environment Field (2013)*, BAI, Seoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1551&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%88%EC%82%B0&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10.
- BAI (2012), *Comprehensive Audit: Financial management of Major Projects*, BAI, Seoul, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1426&mdex=bai20&searchCnd=all_NTT_SJ_CN&searchWrd=%EC%98%88%EC%82%B0&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10.
- EFS (2009), *Management Audit: National Pension Service*, BAI, Seoul, http://english.bai.go.kr/cmm/fdm/FileDown.do?sessionId=cwF5Dosr9eaKdqwtSuaWhVPu.node01?atchFileId=20110321152506218&fileSn=1&siteId=bai_eng&bbsId=BB SMSTR_200000000004.
- CGR (2010), *Internal Control Systems of Local Governments*, Contraloría General de la República de Chile, www.contraloria.cl/SicaProd/SICAv3BIFAPortalCGR/faces/detal leInforme?docIdcm=df011efb343e9285aa046402df0cef6a&_adf.ctrl-state=1c83smhl80_3.

- COSO (2013), *An Update of COSO's Internal Control – Integrated Framework*, Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission, www.coso.org/documents/cosoicifoutreachdeck_05%2018%2012.pdf.
- Cour des Comptes de Belgique (2009), *Implementation of the Kyoto protocol by the federal government (Politique climatique federale: Mise en oeuvre de protocole de Kyoto)*, www.ccrek.be/docs/2009_12_Kyoto_FR.pdf.
- Cour des Comptes de Belgique (2004), *Services with separate management within the general Directorate for compulsory education of the French Community: Funding, Organisation and internal control (Les services à gestion séparée de la Direction générale de l'enseignement obligatoire: Financement, organisation et contrôle interne)*, Cour des Comptes de Belgique, www.ccrek.be/EN/Publications/Fiche.html?i_d=61d4f6c4-135c-4239-8d2f-817057447613.
- GAO (2015), *High Risk List*, Government Accountability Office, Washington DC, www.gao.gov/highrisk/overview.
- Health Policy Journal (2009), *Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance*, Health Policy Journal, 90(1):13 to 25. doi: 10.1016/J.healthpol.2008.08.005, www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18838188.
- IFAC (2012), *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations*, International Federation of Accountants, New York, www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations-0.
- NAO (2015), *HM Treasury's 2014-15 Annual Report and Accounts*, NAO, London, www.nao.org.uk/report/hm-treasurys-2014-15-annual-report-and-accounts/.
- NAO (2014), *The Centre of Government*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/report/centre-government/.
- NAO (2001), *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/11/0102289.pdf.
- NCCHPP (2008), *Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples*, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, www.ncchpp.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf.
- NDARC (2010), *The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective*, National Drug and Alcohol Research Centre, <https://ndarc.med.unsw.edu.au/sites/default/files/ndarc/resources/18%20The%20coordination%20of%20Australia%20illicit%20drug%20policy.pdf>.
- NIK (2015), *The adequacy and effectiveness of management control system in selected governmental units (Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej)*, Najwyższa Izba Kontroli, www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/011/.
- OAG (2015), *Report 3 – Tax-based Expenditures*, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201504_03_e_40349.html#hd3a.

- OAG (2013), *2013 Fall Report of the Commissioner of the Environment and Sustainable Development*, OAG, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_cesd_201311_03_e_38673.html.
- OAG (2011), *2011 Fall Report of the Auditor General of Canada*, OAG, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201111_04_e_35936.html.
- OAG (2006), *2006 November Report of the Auditor General of Canada*, OAG, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200611_00_e_14968.html#ch0hd3a.
- OECD (2015a), *Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206267-en>.
- OECD (2015b), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>.
- OECD (2015c), *Recommendation of the Council on Good Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.
- OECD (2015d), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.
- OECD (2014a), *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.
- OECD (2014b), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, Paris. www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.
- OECD (2014c), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- OECD (2002), *Best Practices for Budget Transparency*, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1/3 (7013), OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/budget-v1-art14-en>.
- OFMDFMNI (2005), *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland*, Office of the First Minister and Deputy First Minister, Government of the United Kingdom, www.executiveoffice-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/ofmdfm_dev/practical-guide-policy-making-amend-aug-11_0.pdf.
- Rigsrevisionen (2014), *Report on state planning and coordination of preparedness for major accidents and disasters (Beretning om statens planlægning og koordinering af beredskabet for større ulykker og katastrofer)*, Rigsrevisionen, Denmark, www.rigsrevisionen.dk/publikationer/2014/162013/, (Danish only).

- Riksrevisionen (2005), *Case studies*, Riksrevisionen, Sweden, www.riksrevisionen.se/PageFiles/945/RiR_2005_22.pdf.
- Schick, A. (2003), “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, ISSN 1608-7143, Vol. 3, No. 3, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf.
- Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, and A. Weber (2012), “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset”, *IMF Working Paper*, WP/12/187.
- TCU (2014), *Evaluation of internal controls of Roraima’s municipalities*, Judgement 568/2014, Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140314/AC_0568_07_14_P.doc.
- TCU (2013a), *Performance Audit. Infrastructure Regulatory Agencies: Regulatory governance review*, Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150304/AC_0240_05_15_P.doc.
- TCU (2013b), *Evaluation of internal control of bidding and contract area of university hospitals*, Judgement 1610/2013, Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130627/AC_1610_23_13_P.doc.
- TCU (2010), *Performance Audit: assessment of performance of regulatory agencies providing phone services to citizens*, Judgement 2799/2010, Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101026/AC_2799_39_10_P.doc.
- TCU (2009), *National Regional Development Policy*, Judgment 2919/2009-TCU-Plenary, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091204/013-705-2009-6-MIN-JJ.rtf.
- TCU (2008), *Performance Audit. Infrastructure Regulatory Agencies: Regulatory governance review*, Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20101026/AC_2799_39_10_P.doc.
- UKDPC (2010), *Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation*, UK Drug Policy Commission, www.ukdpc.org.uk/wp-content/uploads/characteristics-of-good-governance-for-drug-policy-findings-from-an-expert-consultation.pdf.

Capítulo 4

Aportación de las Entidades Fiscalizadoras Superiores a la evaluación y la supervisión de políticas públicas

En este capítulo se analiza el papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) en el apoyo a la evaluación y la supervisión de políticas públicas a través de la valoración de las funciones clave del gobierno para la evaluación de resultados, así como garantizar la rendición de cuentas. Delinea las actividades de diez EFS que están activas en la evaluación de la eficacia y la eficiencia de los mecanismos de evaluación en la rama ejecutiva. Además, este capítulo ilustra cómo las EFS están proporcionando supervisión y entendimiento a través de auditorías y trabajo de asesoramiento que pueden ayudar al gobierno a determinar si se han alcanzado los resultados de las políticas públicas y los programas. Las conclusiones del capítulo ofrecen consideraciones aplicables por las EFS en una era de gestión pública basada en el rendimiento, incluyendo las posibles compensaciones entre la auditoría para la rendición de cuentas y la evaluación de los resultados.

El seguimiento y evaluación consiste en la recogida sistemática de datos sobre los resultados de las políticas públicas y programas que son analizados con el fin de juzgar su pertinencia, resultados y alternativas. En un estado estratégico y abierto, el gobierno establece un sistema coherente para un seguimiento activo de la implantación del programa frente a los objetivos de la política pública. Este proceso idealmente ayuda a comprender mejor el impacto de las iniciativas del gobierno en los resultados previstos. Las lecciones aprendidas se pueden utilizar para hacer adaptaciones o abandonar las políticas públicas, programas y procesos ineficaces. La etapa de evaluación del ciclo de políticas públicas incluye el ejercicio de las funciones de rendición de cuentas y la supervisión. Ésta es tradicionalmente la etapa en la que los gobiernos están obligados a rendir cuentas por lo que entregaron, o no entregaron a los ciudadanos. Los mecanismos adecuados de evaluación deberían establecerse durante la fase de formulación, de acuerdo con el establecimiento de los objetivos del programa y de la política públicas.

La etapa de evaluación es más útil cuando se dispone de mecanismos para aprovechar sus resultados en la etapa de formulación de políticas públicas, de manera que las políticas públicas se diseñan con los resultados previstos en mente. La evaluación eficaz requiere habilidades, tiempo y recursos que pueden faltar en algunos gobiernos. A menudo esto es tratado como un “ejercicio de marcar casillas”. Incluso cuando se han sido establecidos criterios claros, y cuando las evaluaciones están encaminadas a posibilitar mejoras reales, puede ser difícil para el centro de gobierno (CoG) y los ministerios impulsar esta información de una manera que permita un cambio significativo. También existe el riesgo de que las evidencias sean utilizadas de manera fragmentada o con fines motivados políticamente.

Un estado estratégico y abierto entiende que la obtención de información sobre el rendimiento no es suficiente. La información oportuna y confiable debe ser difundida y estar accesible a una audiencia más amplia que la de aquellos que están dentro del gobierno. En respuesta a las demandas de los ciudadanos en torno a lo que los gobiernos están haciendo con su dinero para ellos y cómo, los países de la OCDE se están moviendo hacia enfoques basados en los resultados de la actividad administrativa. Con este fin, la fase de evaluación de la política pública incluye dos funciones claves: **evaluación de los resultados y supervisión y rendición de cuentas..**

Función clave 9: Evaluación de los resultados y mejora del rendimiento

La evaluación en un estado estratégico y abierto está basada en resultados, es coherente, vincula las estrategias y los resultados a nivel de entidad a los objetivos nacionales o gubernamentales, y gestiona las ventajas y desventajas inherentes a todos los ministerios. La calidad y la utilidad de la evaluación depende de si esta ha sido planeada adecuadamente. Al comienzo, se debería pensar en el momento adecuado de la evaluación y los criterios sobre los que se juzgarán los resultados. Los elementos clave de la evaluación en un estado estratégico y abierto se encuentran en la Tabla 4.1.

Tabla 4.1 Elementos clave de la evaluación por resultados y la mejora del rendimiento

Etapa del ciclo de la política	Funciones claves de un estado estratégico y abierto
Evaluación y supervisión de la política	Evaluación de los resultados y mejora del rendimiento A. Existe claridad sobre las funciones de evaluación y las responsabilidades del centro de gobierno en relación a los ministerios, con comprensión y equilibrio entre la directriz de arriba hacia abajo y la experiencia de abajo hacia arriba. B. Existe un sistema de evaluación de todo el gobierno, o una serie de directrices operacionales y de procedimiento, sobre el momento oportuno de la evaluación, normas de evaluación y técnicas para asegurar la coherencia entre las entidades del sector público. C. La evaluación permite que la información confiable del rendimiento medida sea introducida en los procesos de toma de decisiones, lo que ayuda a la toma de decisiones y compensaciones. D. Existen mecanismos para la transparencia y la apertura en el flujo de información sobre el desempeño. E. La evaluación del desempeño y las evaluaciones de rentabilidad se han hecho parte integral de los procesos presupuestarios y proporcionan información complementaria y contextual junto con las asignaciones financieras en el informe sobre el presupuesto. F. Mecanismos e instituciones supervisan la política de regulación e identifican las áreas de mejora, la coordinación de los instrumentos de regulación, y la orientación y formación. G. Los informes sobre el desempeño de la política normativa se publican regularmente.
	Supervisión y responsabilidad

Fuentes:

OECD (2014a), *Principles for Public Administration, SIGMA*, OECD Publishing, Paris.

www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.

Engela, Ronette and Tania Ajam (2004), “Evaluating Capacity Development: Implementing a Government-wide Monitoring and evaluation System in South Africa”, *ECD Working Paper Series*, No. 21, Independent Evaluation Group, World Bank, http://siteresources.worldbank.org/EXT/VACAPDEV/Resources/ecd_wp_21_south_africa.pdf.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf (particularly 5 and 6).

El trabajo de la OCDE sugiere que el enfoque sobre el rendimiento va a seguir siendo una parte esencial de los procesos de evaluación (OCDE, 2015A). Los gobiernos están tratando de crear un ambiente que dé la bienvenida a la información sobre los resultados como una manera de impulsar la mejora, más que como un arma política o una herramienta para el escrutinio. Sin embargo, se ha demostrado que es difícil establecer una cultura orientada a los resultados, en la que se genere evidencia confiable, oportuna y accesible y que se utilice de una manera objetiva y sistemática.

Un primer desafío es la gestión de la gran cantidad de información relacionada con el rendimiento que ya existe, pero que puede no necesariamente representar exactamente “lo que funciona”¹ y lo que no. Esto puede llevar al proceso de evaluación a ser ineficaz y a menudo costoso. La evaluación también corre el riesgo de ser vista como un proceso administrativo que no está relacionado con el verdadero aprendizaje y la mejora. Hacer frente a este reto requiere una clara articulación de los aciertos y las deficiencias de la evaluación. La mejora de la capacidad técnica de aquellos que generan la información de rendimiento para mantener la calidad y promover la comparación ayudará a asegurar un análisis y uso más objetivo de la información. Esto también ayudará a administrar un segundo desafío: el uso de evidencias con fines políticos.

En línea con otras tendencias de dinamización del gobierno, una respuesta a los retos de evaluación ha sido cambiar hacia un enfoque que implique a todo el gobierno. Sin embargo, esto ha demostrado que es difícil establecer un sistema coherente que sintetice la información de rendimiento a nivel de entidad con la evaluación global del conjunto del gobierno. Esto en parte tiene que ver con deficiencias en la capacidad y la pericia entre el nivel ministerial y las instituciones que centralizan la función, ya sea el CoG o la agencia principal (OCDE, 2014b).

También puede existir un cierto grado de rivalidad entre las entidades en los sistemas integrales de gobierno. En este contexto, y cuando los resultados de rendimiento se utilizan para informar sobre los procesos presupuestarios, las entidades se resisten a ser consideradas con las mismas normas que las demás. Un Estado debería ser consciente de la necesidad de equilibrar la normalización con la adaptación a los programas y las políticas públicas individuales.

Debería existir un equilibrio entre el uso de la evidencia para la mejora y usar esta como un factor decisivo en las asignaciones presupuestarias o las repercusiones. La evaluación puede ayudar a comprender lo que ha funcionado, en lugar de simplemente lo que no funcionó. Sin embargo, puede haber beneficios en proporcionar flexibilidad y permitir el ingenio en la formulación de políticas públicas, así como las políticas públicas y programas que afectan a la sociedad pueden ser derivadas accidentalmente o por medio de ideas potencialmente costosas que los administradores pueden evitar de otro modo. Dejar espacio para la evolución y la puesta a prueba puede tener beneficios, siempre y cuando éstas estén ancladas en un sistema en el que el control interno sea sólido y en el que los timoneles ineficaces sean tratados en consecuencia.

Las EFS están tradicionalmente concebidas como ejecutoras de la auditoría posterior a las políticas públicas y los programas, sin embargo, también evalúan la eficacia y eficiencia de los procesos y mecanismos que crean esos programas. Los resultados del trabajo de las EFS están destinados a promover la mejora de la gobernanza e impulsar la rendición de cuentas. De esta manera, el trabajo de las EFS contribuye a diferentes retos a los que se enfrentan los gobiernos en la evaluación para impulsar los resultados.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Un sistema de evaluación de todo el gobierno (Tabla 4.1, elemento clave B)

Las EFS que participaron en este informe evalúan la existencia y puesta en marcha de sistemas de evaluación de todo el gobierno. Estos sistemas pueden ser un tema específico de auditoría, o una EFS puede extraer conclusiones sobre la puesta en marcha de la evaluación ampliando los resultados de las evaluaciones a nivel ministerial. Las EFS son activas en la valoración de la solidez de la evaluación del sector público que es conducida de abajo hacia arriba, o por los ministerios.

7/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

7/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

7/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

6/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

9/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La existencia de un sistema eficaz de evaluación de todo el gobierno, incluyendo: los mecanismos para garantizar la fiabilidad, la calidad, la información de rendimiento financiero y no financiero auditable; los mecanismos para la integración de la supervisión de todo el gobierno y la evaluación con planificación estratégica; el alineamiento con las buenas prácticas internacionales y el alineamiento con indicadores nacionales clave.

La existencia de un programa de evaluación razonada en cada ministerio, incluyendo: los mecanismos para garantizar la fiabilidad, la calidad, la información de rendimiento financiero y no financiero auditable; los mecanismos para la integración de la información de desempeño en los objetivos; la coherencia entre los objetivos, los resultados y la visión del gobierno.

El rendimiento de los organismos centrales de coordinación en la coordinación de una evaluación exhaustiva de todo el gobierno.

La accesibilidad y la fiabilidad de los sistemas de datos para recoger, almacenar y utilizar la información sobre el rendimiento, accesible para los distintos niveles de gobierno.

La existencia de líneas claras de presentación de informes sobre los productos y los resultados de rendimiento de las entidades a las autoridades y a los usuarios/grupos de interés (incluidos los ciudadanos).

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El TCU de Brasil ha sido activo en la evaluación de los evaluadores. Un estudio de 2011 consideró la implantación de las actividades de seguimiento y evaluación por los órganos responsables de los programas del Ejecutivo Federal, y trató de entender hasta qué punto estas prácticas están institucionalizadas (TCU, 2010). A través de actividades tales como el estudio de 2011, así como auditorías por sectores sobre la integración de las evaluaciones, el TCU desarrolló un índice de madurez para los sistemas de evaluación de los programas de gobierno. Esto se aborda en detalle en el Recuadro 4.2.
- El gobierno de Canadá ha tenido varias políticas públicas sobre la evaluación de la efectividad del programa desde la década de 1970. La Oficina del Auditor General (OAG) de Canadá ha llevado a cabo auditorías sobre la función de evaluación en varias ocasiones, la última en 2009 con un seguimiento en 2013. El objetivo de estas auditorías fue determinar si la agencia central correspondiente y los departamentos afectados cubrieron las necesidades de información sobre la eficacia del programa, y si estaban identificando y haciendo las mejoras necesarias

para la función. Esta secuencia está cubierta como un estudio de caso en el Recuadro 4.1.

- El Ministerio de Finanzas de Australia solicitó la visión de la Oficina Nacional Australiana de Fiscalización (ANAO) desde las primeras etapas de su labor para aplicar las reformas al sistema de evaluación de desempeño de todo el gobierno. La ANAO y el parlamento trabajaron en colaboración con el Ministerio de Finanzas y acordaron retener el escrutinio de las reformas y el nuevo sistema para dar tiempo y espacio para que prosperasen. Este enfoque de retrasar las auditorías sobre los nuevos programas es innovador, y puede ayudar a apaciguar las preocupaciones al respecto de que la auditoría ahoga la innovación permitiendo oportunidades para que programas y políticas públicas pongan a prueba lo que funciona.

La introducción de la información sobre el rendimiento en los procesos de formulación de políticas públicas (Tabla 4.1, elemento clave C)

Las EFS evalúan los mecanismos mediante los cuales los gobiernos administran la información relacionada con el rendimiento, incluyendo cómo se utiliza la información sobre el rendimiento en el proceso de elaboración de presupuestos y los sistemas de gestión de la información.

El cierre de año de las EFS o informes anuales por lo general incluyen la información de rendimiento para completar la evaluación de las EFS sobre la ejecución del presupuesto del año anterior. Por ejemplo, en Brasil, el informe consolidado del gobierno de fin de año del TCU incluye información sobre el rendimiento financiero del gobierno federal e información no financiera sobre la prestación de servicios, así como los factores clave que explican el rendimiento financiero y no financiero. La Junta Coreana de Auditoría e Inspección (BAI) audita anualmente los estados financieros de aproximadamente 50 agencias del gobierno central, así como evalúa si los sistemas de evaluación del rendimiento financiero y no financiero están trabajando de manera sistemática. A través de este trabajo, la BAI comprueba ocasionalmente la idoneidad de los sistemas de gestión del rendimiento financiero y no financiero.

5/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La existencia de los presupuestos en función del rendimiento como entrada en el proceso de políticas públicas, incluyendo: la calidad, disponibilidad y auditabilidad de la información presupuestaria en función del rendimiento; la solidez de los modelos lógicos del programa en vigor.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En 2015, la Oficina Nacional de Fiscalización del Reino Unido (NAO) centró su atención en el esquema de “pago por resultados” del Reino Unido (PbR), el cual, la NAO detectó, es un método caro de contratación por la prestación de servicios en áreas clave para el bienestar social. Aunque el PbR contabiliza aproximadamente 15 000 millones de libras del gasto público, hasta la fecha no existen sistemas de vigilancia por parte de la Secretaría del Tesoro del Ministerio de Hacienda y la Oficina del Gabinete. La auditoría de la NAO, *Resultado basado en esquemas de pagos: uso por parte del gobierno del pago en función de los resultados*, analizó una serie de casos en los que se está aplicando el PbR, y llegó a la conclusión de que es un esquema de un desafío técnico no apto para todos los servicios gubernamentales. La NAO recomienda que los miembros de la comisión establezcan las expectativas de rendimiento al comienzo de cada proyecto para permitir la vigilancia y evaluación activa de su impacto. También recomienda que se establezcan mecanismos para evaluar el impacto del enfoque en su totalidad (NAO, 2015).

La contribución de las EFS para “cerrar el bucle de la retroalimentación”, mediante el cual la información del rendimiento es o no utilizada como aportación a la formulación de políticas públicas y programas, se explica con más detalle en el Capítulo 2. Hay muchos ejemplos de EFS que evalúan el uso de la evidencia en la formulación de políticas públicas y la fiabilidad de esa información.

Función clave 10: Supervisión y responsabilidad

El escrutinio externo es una parte crítica del seguimiento y la evaluación, ya que garantiza que los gobiernos están obligados a rendir cuentas por sus acciones y gastos en relación con las expectativas de los ciudadanos. Un estado estratégico y abierto tiene un sistema de controles y contrapesos que funciona bien, mediante el cual los actores de la supervisión son de forma autónoma capaces de cumplir con su papel en la promoción de la integridad y la lucha contra el fraude y el despilfarro. Idealmente, los controles de todo el gobierno y los enfoques de gestión de riesgos se establecen desde el centro del gobierno y están vinculados a una estrategia de lucha contra la corrupción y la integridad de todo el gobierno. La Tabla 4.2 resume los elementos clave del enfoque de un estado estratégico y abierto para establecer la supervisión y la rendición de cuentas correspondiente.

Tabla 4.2 Elementos clave de evaluación y supervisión

Etapas del ciclo de la política	Funciones claves de un estado estratégico y abierto
Evaluación y supervisión de la política	Evaluar los resultados
	Supervisión y responsabilidad A. Un sistema eficaz de supervisión asegura que los fondos públicos se utilizan para el beneficio de los ciudadanos. B. Un sistema eficaz de supervisión ofrece garantías sobre la fiabilidad y la calidad de la información divulgada. C. Los servicios, políticas y actividades del gobierno son sensibles y accesibles a los ciudadanos (incluso a través de la libertad de las disposiciones legales de información, políticas de datos abiertos y sistemas de información accesibles). D. Existe divulgación activa de la información sobre cumplimiento y desempeño en el cumplimiento normativo y financiero, así como eficiencia y eficacia de los programas, políticas reguladoras y controles internos en la consecución de las prioridades más inclusivas de todo el gobierno. E. Existen sistemas justos y transparentes para la revisión legislativa y judicial del funcionamiento de la administración pública. F. Son establecidas e implementadas herramientas eficaces para promover una cultura de integridad en el sector público, incluyendo los mecanismos globales del conjunto del gobierno contra la corrupción, la protección de los denunciantes, la integridad en la contratación pública y la prevención de conflictos de intereses. G. Las partes afectadas están comprometidas con las evaluaciones de desempeño de los programas y normativas. H. Existen mecanismos e instituciones de control para ofrecer garantías de la calidad de la política de regulación.

Fuentes:

adaptado de varias fuentes, incluyendo los Informes de la gestión pública de la OCED (serie), OCED (2015b), *Gobernanza abierta*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, www.oecd.org/gov/open-government.htm, (accesado el 1 de Octubre de 2015).

OECD (2014a), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, Paris.

www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.

Engela, Ronette and Tania Ajam (2004), “Evaluating Capacity Development: Implementing a Government-wide Monitoring and evaluation System in South Africa”, *ECD Working Paper Series, No. 21*, Independent Evaluation Group, World Bank, http://siteresources.worldbank.org/EXT/VACAPDEV/Resources/ecd_wp_2_1_south_africa.pdf.

OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf (particularly 3, 4, 5, 6 and 8).

El uso de la evaluación y la auditoría interna y externa para la rendición de cuentas en un estado estratégico y abierto consiste en utilizar de manera objetiva y oportuna la información accesible y confiable. Existe el riesgo de una tensión entre la evaluación que se utiliza como una herramienta de aprendizaje y ésta siendo usada como una herramienta de responsabilidad o de cumplimiento estricta. Este riesgo se incrementa en un entorno donde el dinero o la financiación de los programas dependen del rendimiento y los resultados. Las evaluaciones, igual que los controles internos, a menudo son tratadas como tareas administrativas o mundanas que no son importantes para los objetivos de la entidad. Algunos políticos se resisten completamente a la evaluación.

Para superar estos desafíos, un estado estratégico y abierto sienta las bases para la supervisión en la etapa de formulación de políticas públicas, cuando se demuestra un compromiso con la apertura y la rendición de cuentas. Deben de existir consultas a los interesados y transparencia sobre las iniciativas en la implementación de programas, junto con la adaptación y el realineamiento que tiene lugar de forma continua. Los ciudadanos deben participar en la etapa de evaluación, donde los resultados son evaluados por cómo cumplen con las expectativas de los ciudadanos.

El impacto que la evaluación puede tener en la rendición de cuentas y el rendimiento depende de la fuerza de la transparencia. Como uno de los órganos constitucionalmente designados responsables de apoyar la transparencia y la rendición de cuentas, las EFS tienen un papel activo en este área.

Actividades de la EFS que evalúan y dan soporte:

Un sistema eficaz de supervisión (Tabla 4.2, elemento clave A)

Las EFS ofrecen garantías sobre la capacidad de las instituciones de control y la fiabilidad de los resultados dados a conocer, del mismo modo que evalúan directamente la eficacia y la eficiencia de los programas y políticas públicas del gobierno. En este sentido, las EFS apoyan la capacidad del gobierno para supervisar y proporcionar una supervisión complementaria a través de su auditoría y en su caso, las discusiones de evaluación pertinentes.

Las EFS han avanzado hacia la integración de la eficacia, eficiencia y economía en sus criterios de auditoría a través de programas de auditoría, políticas públicas, normativas y controles. Además de esto, utilizan cada vez más las actividades de investigación para desarrollar su base de conocimientos y emplean instrumentos de evaluación, como las encuestas. Además de estas actividades, algunas EFS tienen control sobre la legalidad, así como sobre las funciones de aplicación, las cuales pueden complementar las actividades de auditoría y de investigación que se centran más en la eficacia y eficiencia. Por ejemplo, en Brasil y Costa Rica, las EFS desempeñan un papel de legalidad y cumplimiento relacionado con las evaluaciones de los contratos de adquisición y las impugnaciones de las adjudicaciones, y también pueden auditar el desempeño de los procesos de contratación pública y de las instituciones. En el caso de Costa Rica, la EFS utiliza sus mecanismos de objeción (es decir, de revisión de los contratos y los procedimientos antes y después de hacer una oferta) para complementar las auditorías sobre proyectos de adquisición.

A través de estas actividades, las EFS están generando conocimiento profundo y evidencia de los resultados del ciclo político, lo cual complementa la información financiera relacionada con el cumplimiento de otras actividades de auditoría para ampliar aún más la perspectiva de las EFS sobre el desempeño del gobierno.

8/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

El rendimiento de las entidades auditadas frente a los objetivos a nivel de entidad y/u objetivos nacionales.

Cinco estudios de casos presentados por las EFS de Brasil, Canadá, Corea, Países Bajos y Sudáfrica, demuestran cómo las EFS enfocan la evaluación en las políticas públicas y programas que revisten especial importancia para los ciudadanos, y a menudo son temas sensibles relacionados con los objetivos de todo el gobierno. Estos estudios de caso demuestran el enfoque “a vista de pájaro” que las EFS pueden tener, con cada auditoría se centran en las políticas públicas o iniciativas gubernamentales transversales. Los estudios de caso son los siguientes:

- De 2007 a 2013, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil llevó a cabo una serie de auditorías de cumplimiento de los programas relacionados con la política de desarrollo nacional, que tenía un gasto anual de cerca de R\$ 10 000 millones (reales brasileños). A través de varias auditorías, el TCU trató de adoptar una visión sistémica para identificar los problemas sistémicos que podrían explicar mejor las ineficiencias y la ineficacia de la política nacional. Esto se explora más en el Recuadro 4.7.
- En Canadá, un número cada vez mayor de veteranos con una discapacidad psiquiátrica reconocida están siendo asistidos por Asuntos para Veteranos. Como resultado, la OAG de Canadá llevó a cabo una auditoría de gestión para determinar si Asuntos para Veteranos de Canadá facilitó el acceso oportuno a los servicios y beneficios a los veteranos con enfermedades mentales. Este ejemplo, proporcionado como un estudio de caso en el Recuadro 19, tuvo una innovadora perspectiva basada en el cliente para entender las variaciones en las experiencias de los clientes de los servicios recibidos. Se recibió una amplia cobertura mediática debido a la sensibilidad de la materia en la sociedad.
- La BAI de Corea llevó a cabo una auditoría sobre rendimiento de la gestión y prácticas de la política pública de vivienda del gobierno nacional para las familias de ingresos medios y bajos. Se valoró la idoneidad de cada etapa del ciclo de políticas públicas desde la formulación hasta la implementación y la respuesta, con el objetivo de atacar las deficiencias para mejorar las condiciones de vivienda. Se hallaron inconsistencias entre los planes de suministro de vivienda a largo y medio plazo. Se puede encontrar más información sobre esta auditoría en el Recuadro 4.4.
- Una auditoría de rendimiento realizada por el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos observó la existencia y eficacia de las evaluaciones de los ministros sobre programas con objetivos sociales, que tenían un gasto de casi 111 000 millones de euros en 2010. El Tribunal examinó cerca de 1200 informes de evaluación de la política pública a lo largo de cuatro años para proporcionar información para la legislatura sobre el cumplimiento de responsabilidades por parte de las entidades en evaluación. El Tribunal apoyó el proceso de auditoría con seminarios para que los ministerios fortalecieran sus prácticas de evaluación. Este ejemplo se aborda con más detalle en el Recuadro 4.5.

- Un informe del sector de la educación de 2013-2014 del Auditor General de Sudáfrica (AGSA) estudió el progreso frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la alfabetización en África del Sur. Estos objetivos destinados a permitir que 4,7 millones de adultos analfabetos funcionales y semianalfabetos aprendiesen a leer, escribir y contar en una de las 11 lenguas oficiales para el año 2015. El AGSA trabajó con la gestión del programa para comenzar la implementación temprana de las recomendaciones de la auditoría con el fin de reajustar y apuntar las ineficiencias. Se puede encontrar más información sobre la auditoría y sus resultados en el estudio de caso de el Recuadro 4.6.

7/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

El rendimiento de la normativa en el logro de objetivos.

Siete de cada diez EFS asociadas tienen en consideración la actuación de la normativa en el logro de objetivos, así como el sistema de supervisión reguladora para asegurar la calidad de la política normativa.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- La Oficina de Contabilidad pública del Gobierno de Estados Unidos *Reglamentos federales: Los procesos de revisión normativa podrían ser mejorados* (GAO, 2014a) pone de relieve la importancia de la supervisión por parte del ejecutivo en la formulación y coordinación de las políticas de regulación para fomentar la coherencia en todo el gobierno. El informe recomienda una mayor transparencia y una mayor apertura de los procedimientos de elaboración de normas, así como la implementación de normativas más ágiles.
- El informe Tribunal de Cuentas de Francia (2013), *Mercado de trabajo: políticas públicas más específicas para combatir la alta tasa de desempleo*, analiza las normativas que tienen como objetivo ayudar a mantener el empleo de las personas en situaciones precarias de trabajo debido a la recesión económica. Este informe también cubre los intentos de formar a las personas desempleadas y animarlas a volver al mercado de trabajo.
- El informe del Tribunal de Cuentas de Portugal, *Normativa para las PPP en el sector del agua* (Tribunal de Cuentas de Portugal, 2014), sintetiza los resultados de las auditorías a 27 concesiones de agua municipal a asociaciones público-privadas (PPP) que se realizaron en colaboración con la Entidad Reguladora de los Servicios de Agua y de Residuos (ERSAR).

Como parte del sistema de supervisión, las EFS necesitan entender la importancia de su propia eficacia, eficiencia y economía. La calidad y la rapidez de su trabajo tiene consecuencias por el impacto de sus recomendaciones y la fuerza de la rendición de cuentas. Deben existir mecanismos para garantizar que la EFS es independiente (o autónoma), y ofrece rentabilidad.

Asegurando la fiabilidad y la calidad de la información divulgada (Tabla 4.2, elemento clave B)

Como los ejemplos siguientes demuestran, algunas EFS van más allá de la evaluación del cumplimiento y desempeñan un papel en la evaluación de los órganos de supervisión en cuanto a su independencia, capacidad y eficacia. Evalúan cómo cumplen sus funciones una serie de órganos de supervisión, agencias reguladoras y unidades del gobierno central.

8/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La independencia, capacidad, eficacia y eficiencia de los órganos de supervisión (instituciones auditoras, supervisión normativa, defensor del pueblo, etc.).

6/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

El rendimiento de las unidades de planificación y de coordinación estratégica, las instituciones y unidades de control, y los reguladores en la consecución de sus objetivos operativos y la facilitación de la consecución de los objetivos de todo el gobierno.

6/10

De las EFS asociadas tuvieron en consideración:

La eficacia y la eficiencia del sistema de control interno de todo el gobierno, incluyendo: el logro de los objetivos de todo el gobierno; la aplicación de un marco normativo de lucha contra la corrupción en todo el gobierno.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El capítulo 5 del *Informe de Otoño del Auditor General de Canadá 2010* cubrió la regulación y supervisión de los grandes bancos. Este informe analizó la normativa y supervisión de los seis bancos más grandes de Canadá por el Departamento de Finanzas de Canadá y la Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras de Canadá. El informe examinó cómo es intercambiada la información entre las instituciones reguladoras y financieras para fomentar la toma de decisiones efectiva (OAG, 2010).
- Un informe del Tribunal de Cuentas Europeo observó la adecuación del sistema de control que rige la producción, transformación, distribución e importación de productos orgánicos. Este informe debatió la efectividad del sistema de control para los productos orgánicos y advirtió de las dificultades inherentes de crear una etiqueta de “orgánico” sin una manera científica clara de garantizar la naturaleza orgánica de un producto determinado. El informe recomienda potenciar el diálogo entre los estados miembros y un liderazgo más claro por parte de la Comisión.
- La Ley de Modernización de la Gestión de Desempeño del Gobierno de Estados Unidos (GPRAMA) requiere que las agencias evalúen si las normativas están contribuyendo a los objetivos prioritarios entre las agencias gubernamentales. Como parte del mandato de la GAO para auditar la aplicación de la GPRAMA, se evaluó el análisis retrospectivo de la normativa y la consiguiente modificación de

las normativas para alinearlas más estrechamente con los objetivos nacionales. El informe resultante, *Examinando de nuevo las normativas: Las agencias a menudo hacían cambios en la normativa, pero podían fortalecer los vínculos con los objetivos de desempeño*, observó que las agencias a menudo realizan cambios en las normativas en respuesta a las críticas a ex post, pero recomiendan estándares mejorados de información para difundir información sobre los avances en la reforma normativa (GAO, 2014b).

Servicios receptivos y accesibles (Tabla 4.2, elemento clave C), procesos legislativos y judiciales transparentes (Tabla 4.2, elemento clave E) y participación de los interesados en los procesos de evaluación (Tabla 4.2, elemento clave G)

En el núcleo, el trabajo de las EFS surge de la creencia en la transparencia y el intercambio de información. Las EFS realizan auditorías para entender cómo se lleva a cabo la transparencia y el intercambio de información en todo el gobierno. Además de hacer sus informes abiertos al público, las EFS abren líneas de comunicación con los ciudadanos a través de portales en línea, redes sociales, cursos prácticos y seminarios.

7/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La existencia de consultas con los interesados sobre las experiencias con los programas y servicios.

8/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

La adecuación de los mecanismos de información para la accesibilidad de los ciudadanos.

8/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

Cumplimiento con el acceso a leyes de libertad de información.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- El TCU de Brasil, realizó una encuesta y emitió un informe sobre la apertura de datos en la administración pública federal. El TCU propuso soluciones para la recogida, almacenamiento y procesamiento de grandes volúmenes de datos a fin de mejorar la transparencia y la modernización de la gestión pública (TCU, 2014).
- El informe de la BAI de Corea, *Auditoría del estado del intercambio de información entre las instituciones públicas*, examinó: 1) la idoneidad de los sistemas de intercambio de información, la infraestructura física y humana; 2) la disposición de cada institución para compartir información con otras instituciones públicas con el fin de promover la eficiencia de la administración; 3) la búsqueda

de fuentes de ingresos fiscales; y 4) la mejora de las prestaciones. La auditoría encontró que los datos sobre la violación de leyes y normativas de cada jurisdicción no eran compartidos entre agencias. La BAI concluyó que esta falta de intercambio de información por parte de las autoridades individuales no sólo impidió el despliegue de sistemas de tecnología de la información, sino que también obstaculizó el uso adecuado de la información que ya existía (BAI, 2013).

- La Oficina de la Contraloría General de la República de Chile (CGR) presentó su innovador portal GEO-CGR en 2014. Este portal proporciona un foro para la articulación, almacenamiento, consulta y publicación de información sobre la inversión de recursos en obras públicas. Su objetivo final es promover el control social y la rendición de cuentas ciudadana impulsada por el suministro de información confiable y oportuna que es útil para el análisis y seguimiento de los recursos invertidos en obras públicas.

Mecanismos para la integridad en el sector público (Tabla 4.2, elemento clave F)

Ocho de cada diez EFS asociadas han observado el diseño de los marcos normativos anti corrupción o anti fraude a través de su trabajo.

8/10

De las EFS asociadas han tenido en consideración:

El diseño y la calidad de los marcos normativos anti corrupción y anti fraude a nivel de todo el gobierno.

Algunos ejemplos del trabajo de las EFS en este área incluyen:

- En línea con su programa de auditoría de 2015, la EFS de Polonia, Najwyższa Izba Kontroli (NIK), está en el proceso de planificación de una auditoría de las actividades antifraude y anticorrupción en todo el sector público. El programa anticorrupción del gobierno (2014-2019) es un elemento importante de la estrategia nacional de la política pública contra la corrupción y tiene como objetivo reducir la corrupción mediante el fortalecimiento de la prevención y la educación tanto en la sociedad como en la administración pública y aumentar la eficiencia hacia la lucha contra la delincuencia relacionada con la corrupción. La auditoría prevista tratará de revelar si se han alcanzado los indicadores de rendimiento a medida en el programa del gobierno, cómo se han fortalecido los mecanismos de lucha contra la corrupción, y cómo se ha promulgado la coordinación de las actividades relacionadas entre las entidades públicas. La auditoría abarcará 13 ministerios e instituciones centrales y se espera que esté terminada en el primer trimestre de 2016.2
- El Tribunal de Cuentas francés es activo analizando los marcos normativos antifraude y anticorrupción de Francia en una serie de zonas de alto riesgo. El Tribunal contempló una evaluación continua de los servicios del Estado en la lucha contra el fraude fiscal internacional, más recientemente cubierto en su informe anual de 2016. El Tribunal ha evaluado la acción de las aduanas en la lucha contra el fraude y el tráfico ilícito, así como los marcos normativos para hacer frente al fraude en las contribuciones a la seguridad social (2014), el fraude en los impuestos sobre el valor

agregado (2015) y el fraude en el transporte urbano de pasajeros (2016). Además, el Tribunal ha publicado en 2016 un informe crítico sobre la prevención de conflictos de intereses en la especialización de la salud. Esta auditoría transversal fue solicitada por el comité de asuntos sociales del Senado, e incluyó la evaluación de cinco entidades de las cuales tres se encuentran en la cadena farmacéutica (2016).

- El informe de 2012 de la Gestión de la ECA sobre el conflicto de intereses en las agencias de la UE seleccionadas examina las políticas públicas y procedimientos que tienen como objetivo mitigar los conflictos en situaciones de intereses entre las cuatro principales agencias europeas. Se pide a la Unión Europea (UE) que desarrolle un marco normativo completo para dar a las agencias directrices más claras para situaciones de conflicto de intereses. Véase el Recuadro 4.8 para obtener más información (ECA, 2012b).
- Un informe del Tribunal de Cuentas de Países Bajos, *Estado de la gestión de la integridad en el gobierno central* (NCA, 2009), investigó la situación de la gestión de la integridad dentro de los ministerios. La cuestión principal de la auditoría fue: “¿Cómo garantizan que los funcionarios públicos son incorruptibles y dignos de confianza?” La NCA utilizó la auditoría para promover medidas preventivas, de detección y represión como una forma de evitar violaciones de integridad. La auditoría de 2009 fue un seguimiento de una medición inicial llevada a cabo en 2004.
- La OAG de Canadá examinó al Defensor del pueblo para el Departamento de Defensa Nacional y las Fuerzas Canadienses, para tener en consideración los controles clave, sistemas y prácticas relacionados con la gestión financiera, contratación y gestión de recursos humanos en el desempeño de su mandato. La auditoría también analizó si el Departamento de Defensa Nacional llevó a cabo adecuadamente sus responsabilidades de supervisión en el cumplimiento de la legislación pertinente para su Oficina del Defensor del Pueblo. La Defensa Nacional y el actual Defensor del Pueblo aceptaron que el departamento debería supervisar a las autoridades financieras y de personal del Defensor del Pueblo para garantizar que sus actividades fueron ejercidas adecuadamente. Allí había sido previamente inadecuado controlar las actividades administrativas de la Oficina del Defensor del Pueblo (OAG, 2015).
- La GAO de Estados Unidos desarrolló un marco normativo de gestión del riesgo de fraude, que se basó en las mejores prácticas internacionales de gobierno y las organizaciones internacionales. El marco normativo tiene dos propósitos principales: 1) ilustra las prácticas innovadoras de los gerentes dentro de la rama ejecutiva para mejorar sus políticas y prácticas para prevenir, detectar y responder al fraude y la corrupción; y 2) sirve como una herramienta para que los analistas y auditores utilicen como criterios para su trabajo.

Hacer balance: actividades de las EFS en el apoyo a la evaluación de políticas públicas y la supervisión

La Tabla 4.3 muestra cómo muchas de las EFS asociadas evalúan los elementos particulares de la evaluación de políticas públicas y la supervisión. Las EFS aparecieron como ligeramente más propensas a llevar a cabo actividades de evaluación relacionadas con las funciones de supervisión y rendición de cuentas en lugar de la evaluación de los resultados, pero en general las EFS encuestadas se mostraron activas en esta etapa del ciclo de políticas públicas.

Tabla 4.3 Actividades de las EFS en la valoración de la evaluación de políticas públicas y la supervisión

Etapas de la política	La encuesta preguntó a las 10 EFS participantes, "¿Ha evaluado su EFS..."	"Si" (de las 10 EFS)
Evaluación y supervisión de la política	Función clave 9: Evaluar los resultados	
	La existencia de líneas de informe claras sobre los resultados y el rendimiento de las entidades a las autoridades y a los usuarios/partes interesadas (incluyendo los ciudadanos).	9
	Los logros del gobierno de los objetivos en todo el gobierno u orientados a la misión.	8
	La existencia de un sistema de evaluación en todo el gobierno, incluyendo: los mecanismos para asegurar información de rendimiento confiable, de calidad y auditable, financiera y no financiera; mecanismos para integrar monitorización y evaluación en todo el gobierno con la planificación estratégica; alineación con las buenas prácticas internacionales; alineación con los indicadores nacionales claves.	7
	La existencia de un programa de evaluación razonado en cada ministerio, incluyendo: los mecanismos para asegurar información financiera y no financiera del rendimiento confiable, de calidad, auditable; mecanismos para integrar la información del rendimiento en los objetivos; coherencia entre los objetivos, resultados y visión del gobierno.	7
	El rendimiento de los organismos centrales de coordinación en la coordinación de una evaluación exhaustiva de todo el gobierno	7
	La accesibilidad y fiabilidad de los sistemas de datos para recoger, almacenar y usar información sobre el rendimiento, accesible para varios niveles del gobierno.	6
	La existencia de presupuestos relacionados con el rendimiento, como aportaciones al proceso de creación de políticas, incluyendo: la calidad, disponibilidad y fiscalización de la información presupuestaria relacionada; la solidez de los modelos lógicos del programa en vigor.	5
	Función clave 10: Supervisión y responsabilidad	
	El diseño y la calidad de los marcos normativos anti corrupción y anti fraude en todos los niveles del gobierno.	8
	El rendimiento de las entidades auditadas contra los objetivos de nivel de entrada y/o los objetivos nacionales.	8
	La idoneidad de los mecanismos de informes para la accesibilidad de los ciudadanos.	8
	La independencia, capacidad, efectividad y eficiencia de los organismos de supervisión (instituciones de fiscalización, supervisión normativa, defensores del pueblo, etc.).	8
	El cumplimiento con el acceso a las leyes de libertad de información.	8
	El rendimiento de la normativa para conseguir los objetivos.	7
	La existencia de consultas con las partes interesadas sobre las experiencias con los programas y servicios.	7
	El rendimiento de las unidades de planificación y coordinación estratégica, las instituciones y unidades de control, y los reguladores para conseguir sus objetivos operacionales y facilitar el logro de los objetivos del gobierno.	6
	La efectividad y eficiencia del sistema de control interno del gobierno, incluyendo: al conseguir los objetivos del gobierno; para la aplicación de un marco normativo anticorrupción en todo el gobierno.	6

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

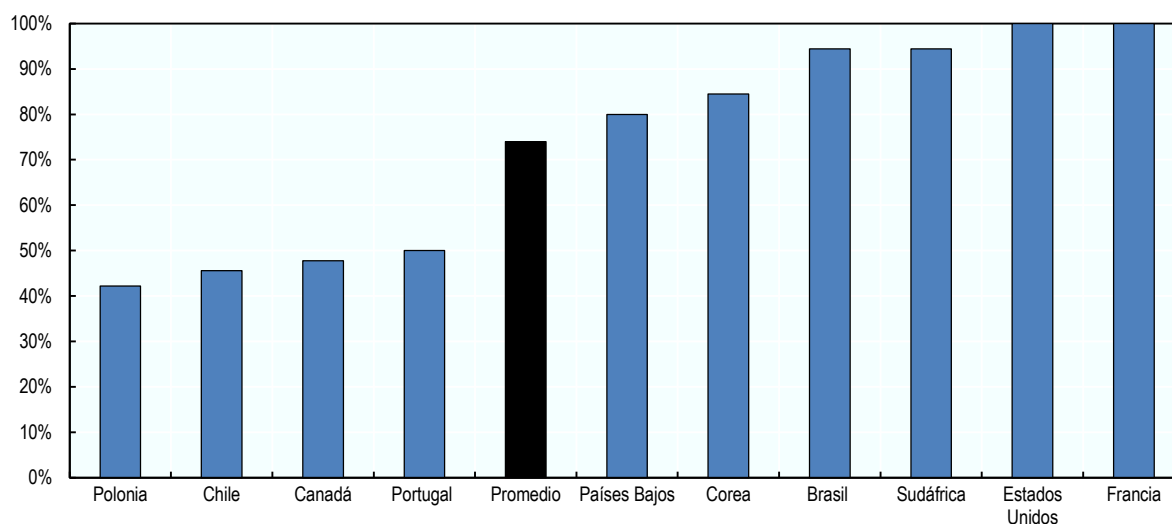
La Tabla 4.4 resume los tipos de actividades que las EFS han emprendido en este área. Como centro de las auditorías de gestión sobre criterios de valor económico, las EFS son comúnmente utilizadas para la valoración de las evaluaciones de políticas públicas y programas propios del gobierno. La alta incidencia de auditorías financieras en esta fase está relacionada con la información del rendimiento incluida en las auditorías financieras anuales, mediante las cuales se vinculan los sistemas de información sobre el rendimiento financiero y no financiero.

Tabla 4.4 Tipos de valoración de las funciones clave de la evaluación y supervisión de políticas públicas, por 10 EFS encuestadas

Etapa de la política	Funciones claves	Tipos de auditorías	Otras actividades
Evaluación y supervisión de la política	Evaluar los resultados	Auditoría financiera (6) Auditoría de conformidad (7) Auditoría de rendimiento (8)	Directrices por escrito (4) Directrices verbales (1) Investigación (4) Herramientas basadas en la web (1)
	Rendición de cuentas y supervisión	Auditoría financiera (5) Auditoría de conformidad (8) Auditoría de rendimiento (7)	Directrices por escrito (5) Directrices verbales (1) Investigación (4) Herramientas basadas en la web (2)

Nota: Éste estudio se refiere a las “evaluaciones” de la EFS, que pueden incluir el rendimiento, la conformidad o las auditorías financieras, o una combinación de los mismos, e iniciativas de investigación independientes, pero considera que este es distinto al programa específico o a las evaluaciones de políticas llevadas a cabo por el gobierno.

La participación de las EFS asociadas en las evaluaciones propuestas en la encuesta (Figura 4.1) varía. Polonia, Chile, Canadá y Portugal son menos propensos a emplear auditorías de resultados que otros países. Portugal informó estar inactivo en la evaluación de los sistemas por resultados y rendimiento, y los resultados que se muestran en la Figura 4.2 se corresponden con un mayor nivel de actividad en la tarea central de apoyar la supervisión y la rendición de cuentas.

Gráfica 4.1. Nivel de actividad de la EFS en la valoración de los elementos clave de la evaluación de políticas públicas y supervisión, por país

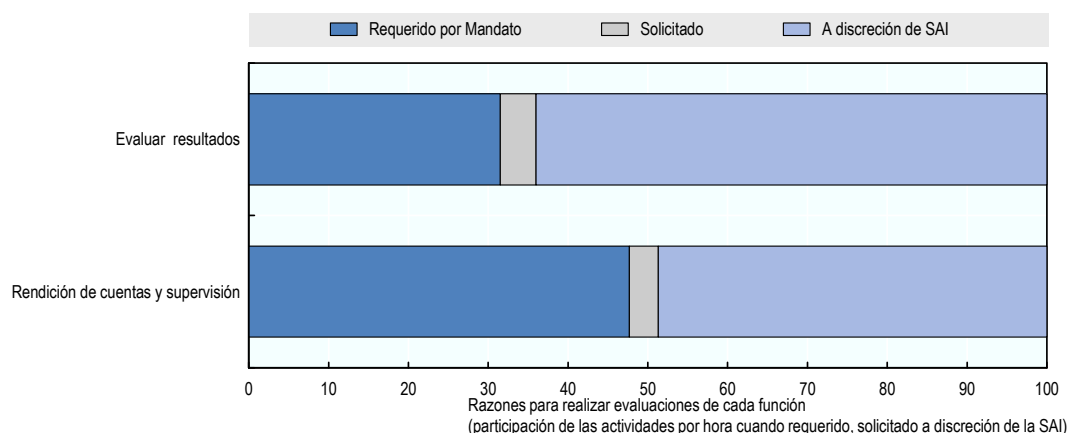
Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

La figura 4.2 muestra si las actividades de las EFS en la evaluación de esta etapa son requeridas con más frecuencia o a la discreción de la EFS. Las actividades son más

propensas a ser requeridas por mandato o, a discreción de la EFS antes que ser solicitadas. Esto puede ser debido a que las actividades de auditoría tienden a ser solicitadas para áreas importantes o de alto riesgo, tales como el presupuesto y los controles. Las actividades de auditoría relacionadas con la rendición de cuentas y la supervisión son más propensas a ser requeridas por mandato que aquellas actividades relacionadas con la valoración de los mecanismos de evaluación, ya que están más en línea con la función básica de la EFS.

Donde las EFS informan que son menos activas en otras etapas del ciclo de las políticas públicas, las actividades suelen realizarse a su propia discreción. Este no es el caso en la etapa de evaluación, donde, por ejemplo, la EFS de Chile declaró que todas las actividades de apoyo a la supervisión y rendición de cuentas son requeridas por mandato.

Gráfica 4.2. Impulso para las evaluaciones de las EFS de las funciones clave de evaluación y supervisión de las políticas públicas



Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Desafíos y limitaciones para la participación de las EFS

Las EFS asociadas pueden ser impugnadas en las evaluaciones emprendidas de evaluación de políticas públicas, debido a la falta de conocimientos entre el personal de las EFS, la falta de recursos de las EFS y la falta de habilidades de la rama ejecutiva (o los auditados). La figura 4.3 presenta un resumen de los factores que limitan la capacidad de las EFS para participar en la etapa de evaluación de políticas públicas.

Gráfica 4.3. Factores que limitan la selección de actividades en la valoración de la evaluación y supervisión de políticas públicas

Limitación	Número de veces como se informó por parte de 10 SAI, en evaluaciones de las 2 funciones clave de evaluación y supervisión
Capacidades del personal de SAI	6
Recursos de SAI	5
Capacidades de los Ejecutivos	5
Liderazgo de los Ejecutivos	4
Estructura interna	2
Gobernado por SAI	2
Liderazgo de SAI	2
Función de otro	1
No es un área de riesgo	1
No es material por naturaleza	1
No es aplicable en el país	0
Otro	0

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas.

Conclusiones sobre el papel de las EFS en el apoyo a la evaluación y supervisión de políticas públicas

Las EFS realizan evaluaciones ex post de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas y programas. Al hacerlo, sirven de función de supervisión en la etapa de evaluación del ciclo de actuación. Las EFS también valoran la eficacia y eficiencia de los procesos que utilizan los gobiernos para la auto-evaluación. Los datos de la encuesta muestran que las EFS se consideran a sí mismas más propensas a llevar a cabo actividades de auditoría relacionadas con la rendición de cuentas que a la mejora de los resultados. Los datos también muestran que hay mayores limitaciones para las EFS en la realización de actividades relacionadas con la mejora del rendimiento.

Aunque existen tensiones en relación con las EFS que se mueven más en el ámbito de la auditoría de gestión y evaluación, la falta de habilidades dentro de las EFS fue identificada como la mayor limitación a la participación de las EFS en las actividades. Éste es un desafío común para la evaluación de diversas entidades, ya que los programas a menudo requieren una especialización temática que no está tan fácilmente disponible dentro de las EFS. Por esta razón, las EFS utilizan comúnmente expertos externos para complementar un equipo de auditoría durante las auditorías o evaluaciones con criterios de rentabilidad. Esta práctica tiene la ventaja de compartir el conocimiento y la integración de nuevas prácticas e ideas. Sin embargo, se debería tener cuidado para continuar desarrollando la experiencia interna cuando sea deseable, y se debería garantizar que los expertos externos están sujetos a las mismas normas de conducta para que no pongan en peligro la independencia de la EFS.

La función de la auditoría externa aporta valor al sistema de evaluación del gobierno, proporcionando una visión objetiva de la eficiencia, eficacia y economía de los programas de gobierno, políticas públicas y procesos. Donde existe un riesgo de que aquellas políticas públicas establecidas y aplicadas estén sesgadas lejos de las necesidades de los ciudadanos y la visión global del gobierno, la perspectiva externa puede proporcionar información necesaria y complementaria.

Las EFS pueden considerar tomar un enfoque menos del tipo auditoría hacia la evaluación, su mandato debería permitirlo y la institución debería estar preparada para ensayar enfoques evaluativos. Los representantes ejecutivos consultados durante este estudio indicaron que este enfoque podría aliviar la confusión en torno al papel de las EFS en la valoración de los programas destinados a su mejora, mientras que continúan llevando a cabo los enfoques basados en el cumplimiento estricto.

Otros representantes recomendaron que las auditorías de gestión y evaluación deben ser más sugerentes y menos prescriptivas. Las EFS pueden estar bien situadas para utilizar el conocimiento adquirido para ayudar a entender lo que funciona y lo que no funciona. Las EFS podrían considerar la adopción de un enfoque que pusiera de relieve tanto los éxitos como los fracasos, y considerar que las auditorías de cumplimiento y financieras por sí solas no pueden identificar los programas que tienen un éxito mas amplio.

Es importante destacar aquí los dos objetivos relacionados con la evaluación: 1) mejora del rendimiento en las políticas públicas, programas y procesos; y 2) supervisión y rendición de cuentas. Si bien estos objetivos están vinculados, y el rendimiento se utiliza como una medida para ambos, un estado estratégico y abierto debe ser consciente de las diferencias importantes. Centrar la evaluación estrictamente en la rendición de cuentas puede tener efectos distorsionadores sobre las actividades del ministerio mediante la incentivación de la conducta de “marcar casillas” o el cumplimiento de los criterios de evaluación. Por otra parte, enfocando sobre la demostración de resultados, pero perdiendo oportunidades para que esos resultados sean utilizados con fines de rendición de cuentas, se puede arriesgar la integridad de las actividades administrativas y reducir la necesidad de que los gobiernos sean sensibles a las necesidades de los ciudadanos.

La comunidad de las EFS está abordando la importante cuestión de “quién controla a los controladores” y está promoviendo y proporcionando orientación para revisiones de las asociadas y un marco normativo de gestión del rendimiento para la auto-evaluación. Hasta la fecha, muchas EFS han sido objeto de una revisión de las asociadas por organizaciones internacionales (como la OECD), así como su pares de las EFS. La calidad, objetividad y relevancia del trabajo de las EFS es fundamental para aquellos sobre los que tienen impacto y proporciona un papel complementario, en lugar de un doble e ineficiente papel en la evaluación de la rendición de cuentas y resultados.

Estudios de caso de las actividades de apoyo a la evaluación y supervisión de políticas públicas de las EFS

Evaluar los resultados

Recuadro 4.1. La EFS de Canadá – valoración del programa de evaluación en el Gobierno Federal

Objetivo

El gobierno de Canadá ha tenido varias políticas públicas sobre la evaluación de la efectividad del programa desde la década de 1970. La Oficina del Auditor General de Canadá ha llevado a cabo auditorías sobre la función de la evaluación en varias ocasiones, la última en 2009 con un seguimiento en 2013. El objetivo de estas auditorías fue determinar si la agencia central correspondiente y los departamentos afectados cubrieron las necesidades de información sobre la eficacia del programa, y si estaban identificando y haciendo las mejoras necesarias para la función.

Tipo

Auditoría de desempeño

Alcance y metodología

Las auditorías cubrieron la agencia central responsable de la política pública del gobierno en la evaluación del programa (la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá) y los departamentos seleccionados sujetos a la política pública. Se seleccionaron estos departamentos para reflejar una sección transversal de tipos de programas.

La fase de planificación inicial de la primera auditoría de evaluación incluyó amplias consultas con expertos en el campo de la evaluación de programas y la administración pública. La decisión sobre el momento oportuno de la auditoría reflejó la introducción de una política públicas revisada sobre la evaluación en 2009. La metodología de la auditoría incluyó la revisión de las muestras de los informes de evaluación y la valoración del cumplimiento por los departamentos con la política.

Criterios

Las leyes del país (la Ley de Administración Financiera requiere la evaluación de ciertos tipos de programas) y los indicadores nacionales clave (la política del Consejo del Tesoro sobre la evaluación y su directiva y normativa asociada).

Recursos

Los recursos asignados a la auditoría inicial de 2009 fueron de 9100 horas de personal a un costo de CAD 1,4 millones (dólares canadienses). Los recursos destinados al seguimiento en 2013 fueron de 6100 horas de personal a un costo de CAD 1,1 millones. El equipo estaba formado por aproximadamente seis miembros, uno de los cuales era un evaluador de programas experimentado. Rara vez se utilizan consultores.

Recuadro 4.1. La EFS de Canadá - valoración del programa de evaluación en el Gobierno Federal (continuación)

Resultados

Los seis departamentos que la OAG examinó siguieron procesos sistemáticos para planificar sus evaluaciones sobre la eficacia, y completaron la mayor parte de las evaluaciones que habían planeado. Sin embargo, las evaluaciones de cada departamento durante el período de auditoría cubrieron una proporción relativamente baja de sus gastos totales del programa: entre el 5% y el 13% anual en los seis departamentos. La tasa real de cobertura fue aún menor debido a que muchas de las evaluaciones sobre la eficacia de la OAG revisadas no evaluaron adecuadamente la efectividad del programa. Los departamentos con frecuencia no habían reunido la información necesaria sobre el rendimiento para evaluar si los programas eran efectivos. De los 23 informes de evaluación de revisados por la OAG, 17 tenían datos deficientes, lo que limitó la evaluación de la efectividad del programa.

Los departamentos que la OAG examinó dijeron que sigue siendo un reto encontrar evaluadores experimentados y que habían hecho un amplio uso de contratistas para cumplir con los requisitos. Los departamentos expresaron su preocupación acerca de su capacidad para evaluar todos los gastos directos del programa a partir de 2013, como lo exige la política de 2009, relativa a la evaluación. Para asegurar una cobertura completa (que incluye subvenciones y contribuciones), los departamentos tendrán que evaluar un promedio del 20% de su gasto directo del programa cada año del ciclo de cinco años.

La Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá ha introducido iniciativas para hacer frente a la necesidad de mejoras en la evaluación de todo el gobierno. Sin embargo, no proporcionó un apoyo sostenido para la evaluación de la efectividad. En particular, se ha avanzado poco en el desarrollo de herramientas para ayudar a los departamentos con el viejo problema de la falta de datos suficientes para evaluar la efectividad del programa. Con la excepción de un departamento que cuenta con procesos en vigor para determinar las mejoras necesarias, los departamentos auditados no identifican y abordan con regularidad las deficiencias en la evaluación de la eficacia. El informe de auditoría incluyó recomendaciones relacionadas con varias de las conclusiones resumidas anteriormente. Los criterios para esta auditoría se recogieron en el plan de auditoría aceptado por los departamentos auditados.

Buenas prácticas utilizadas

Desde el comienzo de las auditorías de evaluación en la década de 1970, la función de evaluación ha tenido periodos de fortaleza y debilidad comparativa, algunos de los cuales fueron documentados por auditorías de la OAG. En general, la función se ha fortalecido, en parte debido a un marco normativo de políticas públicas más coherentes y de fomento de la capacidad dentro de los departamentos. Los resultados de la auditoría han sido tenidos en cuenta por el organismo central encargado, ya que éste revisa y afina sus políticas públicas de evaluación de la eficacia.

Lecciones aprendidas

La atención periódica por parte de la EFS de la función de evaluación durante un período de 30 años ha contribuido a su fortalecimiento.

Otras lecturas

Office of the Auditor General of Canada: Fall 2009 Report, Chapter 1, Evaluating the Effectiveness of Programs: www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200911_01_e_33202.html.

Office of the Auditor General of Canada: Spring 2013 Report, Status Report on Evaluating the Effectiveness of Programs: www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201304_01_e_38186.html.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los enlaces anteriores.

Recuadro 4.2. La EFS de Brasil - índice de madurez para los sistemas de evaluación de programas gubernamentales (iSA-Gov)

Objetivo

La encuesta de índice de madurez tenía como meta evaluar la madurez de los sistemas de seguimiento y evaluación de la administración pública brasileña. En 2013, el Tribunal de Cuentas de Brasil (TCU) llevó a cabo una auditoría de 27 agencias pertenecientes a la administración pública federal directa con el objeto de caracterizar sus sistemas de evaluación de programas gubernamentales y proporcionar un diagnóstico de su capacidad para vigilar y evaluar los programas.

Tipo

Auditoría de rendimiento

Alcance y metodología

El objetivo de la encuesta era identificar y medir si los sistemas de evaluación de la administración pública cumplían las necesidades de los administradores y promovían mejoras en la provisión y el suministro de productos y servicios públicos. Para ayudar con esto, se desarrolló el índice iSA-Gov. Este índice pretendía cuantificar el nivel de institucionalización de los sistemas de evaluación de la administración pública que supervisan el desempeño y los resultados de los programas, acciones y políticas públicas sectoriales. Su objetivo era identificar el nivel de madurez de los sistemas de evaluación, contribuir a su mejora e indicar oportunidades de mejora.

Se utilizó el Soporte de Decisiones con Metodología Multicriterio (MCDA) para el análisis de datos y se aprobó la creación del índice de madurez de los sistemas de evaluación. El proceso de evaluación se llevó a cabo con el apoyo del Centro de Estudios Avanzados del Gobierno y la Administración Pública de la Universidad de Brasilia (CEAG/UnB).

El nivel de madurez de los sistemas de evaluación de programas gubernamentales, ISA-Gov, expresó la percepción de los gestores públicos sobre la adecuación de los mecanismos e instrumentos empleados para exigir, producir y utilizar los conocimientos de evaluación disponibles. El modelo de evaluación consta de cuatro áreas de análisis: 1) demandas de evaluación; 2) producción del suministro de conocimiento evaluativo; 3) capacidad de aprendizaje de la organización; y 4) uso.

Veintisiete ministerios respondieron a la encuesta. El análisis de los datos recogidos mostró cómo y para qué fines las entidades de administración directa producen y usan la información sobre el rendimiento y los resultados de los programas. Para el análisis de datos, se utilizaron preliminarmente tablas de frecuencia y medidas de posición (promedio, método, desviación mediana y estándar) para describir la percepción general de los encuestados con respecto a los criterios investigados.

Criterios

Las leyes del país (Decreto 7.889/2012 – el cual estableció los principios y procedimientos para la gestión del plan plurianual 2012-2015), normas y principios.

Recursos

El equipo que participó en este estudio estaba compuesto por dos auditores. La fase de planificación se llevó a cabo entre el 22 de marzo de 2013 y el 28 de junio de 2013; la fase de implantación se llevó a cabo entre el 1 de julio 2013 y el 23 de diciembre de 2014; y la etapa del informe se llevó a cabo entre el 20 de enero de 2014 y el 31 de marzo de 2014. Los investigadores del Centro de Estudios Avanzados de Gobierno y la Administración Pública de la Universidad de Brasilia proporcionaron apoyo al proyecto.

Resultados y buenas prácticas

El índice iSA-Gov observó que los mecanismos e instrumentos utilizados por la administración pública para evaluar los sistemas son en parte suficientes para satisfacer las demandas de información evaluativa de la gestión.

Recuadro 4.2. La EFS de Brasil – índice de madurez para los sistemas de evaluación de programas gubernamentales (iSA-Gov)(continuación)

La encuesta dio lugar a informes individualizados que fueron preparados para cada organismo de respuesta y un informe general consolidado. El informe general identificó varias oportunidades de mejora en los sistemas de evaluación y supervisión y proporcionó un análisis comparativo de las entidades participantes, lo que permitió la visualización de los diferentes niveles de madurez de los sistemas de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

La encuesta también permitió a cada entidad llevar a cabo un autoanálisis que fue adaptado a sus propias peculiaridades, y considerar las sugerencias sobre cómo ésta puede contribuir a mejorar el desempeño y los resultados de los programas de gobierno con el fin de garantizar la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas.

El trabajo que rodea al índice de madurez proporciona una visión sistémica de la madurez de los sistemas de seguimiento y evaluación de la administración pública brasileña y activa el seguimiento y mejora de los instrumentos de evaluación de la gestión pública.

Lecciones aprendidas

Este trabajo ha demostrado la importancia de una evaluación más amplia y más estratégica de la administración pública. El diagnóstico de fallas y oportunidades de mejora a nivel estratégico, así como la capacidad de los organismos para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, permite prevenir los problemas en la implementación de políticas públicas.

Otras lecturas

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/english/publications/institucional_publications/www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140516/AC_1209_16_14_P.doc

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse siguiendo los enlaces anteriores.

Recuadro 4.3. La EFS de Canadá - auditando para la rendición de cuentas y la inclusión

Hay aproximadamente 700 000 veteranos en Canadá. En marzo de 2013, Asuntos de Veteranos de Canadá (VAC) había identificado 16 700 veteranos con una discapacidad psiquiátrica reconocida, incluyendo aproximadamente 12 000 con trastorno de estrés postraumático. El número de veteranos con una discapacidad psiquiátrica reconocida siendo asistidos por VAC aumentó un 63% entre 2007 y 2013, y se espera que siga aumentando. Los comités parlamentarios de la Cámara de los Comunes y el Senado han demostrado un interés permanente en los programas y el apoyo a los veteranos, y se han publicado una serie de informes. El interés de los medios en este tema también ha sido continuo, con temas recurrentes, incluyendo: los veteranos sin hogar, que a menudo están vinculados a enfermedades mentales; la falta de apoyo a las familias de los veteranos; debilidades del “estatuto de los nuevos veteranos”; y los grupos independientes que proporcionan apoyo a los veteranos con trastorno de estrés postraumático, como perros de servicio, afiliaciones gratuitas en gimnasios y un grupo de apoyo en línea.

Objetivo

La OAG llevó a cabo una auditoría para determinar si Asuntos de Veteranos de Canadá facilitó el acceso oportuno a los servicios y beneficios para los veteranos con enfermedades mentales. La responsabilidad de la OAG asociada a esta auditoría fue llevar a cabo un examen independiente de la gestión de los programas y recursos que tienen por objeto facilitar el acceso al cuidado de la salud y el tratamiento a los veteranos con problemas de salud mental. El objetivo de la auditoría era proporcionar información objetiva, consejos, y garantías para ayudar al parlamento en su examen de la gestión del gobierno de los programas y recursos.

Recuadro 4.3. La EFS de Canadá – auditando para la rendición de cuentas y la inclusión (continuación)

Tipo

Auditoría de rendimiento

Alcance y metodología

La OAG examinó la gestión del acceso a los servicios de salud mental para los veteranos. La auditoría examinó principalmente a Asuntos de Veteranos de Canadá (VAC), pero también estudió otras dos áreas: iniciativas conjuntas y la transferencia de archivos militares a la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas de Canadá; y la información sobre revisiones y apelaciones por la Junta de Revisión y Apelación de los Veteranos. La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas de Canadá fueron incluidos debido a que son socios clave de Asuntos de Veteranos de Canadá en el apoyo a los veteranos con enfermedad mental. La Junta de Revisión y Apelación de los Veteranos se incluyó ya que es la organización a la que los veteranos pueden solicitar el desagravio si la elegibilidad les ha sido denegada.

El enfoque de la auditoría incluyó la revisión de las políticas públicas seleccionadas por departamentos, sistemas y prácticas, así como otros documentos de interés. La OAG también entrevistó a funcionarios de los departamentos responsables en la sede y en tres regiones (Atlántico, Quebec y Oeste), además de los representantes seleccionados de las organizaciones de veteranos. La evidencia de la auditoría se obtuvo mediante la realización de revisiones de archivos y el análisis de las bases de datos que contienen los registros de veteranos de todo Canadá para el período que va desde el 1 de abril de 2006 hasta el 6 de junio de 2014. La evidencia de la auditoría también se recogió a través de dos encuestas dirigidas a la Real Legión Canadiense y un muestreo de las partes interesadas. La OAG proporcionó de antemano a Asuntos de Veteranos de Canadá un borrador de las encuestas para que hicieran comentarios. Los resultados de esta auditoría proporcionaron al parlamento una evaluación de si VAC está satisfaciendo las necesidades de salud mental de los veteranos y permite que el departamento determine si ellos tienen el enfoque correcto para hacer frente a estas necesidades. Esto es importante ya que el público canadiense espera que los miembros en activo de las fuerzas armadas, veteranos y sus familias sean tratados con respeto y reciban los servicios y prestaciones que requieren.

Criterios

Las leyes del país, y los objetivos de la entidad.

Recursos

Aproximadamente 8000 horas, incluyendo 1 miembro del equipo a tiempo completo, 2 jefes de equipo y 2 auditores. Los recursos adicionales incluyeron un director de auditoría de alta categoría (aproximadamente un tercio del tiempo), así como la supervisión y participación significativa de un especialista en investigación y análisis cuantitativo de la OAG. La participación de un jefe de equipo y el especialista interno, ambos con una amplia experiencia en el análisis de datos, fue crítica para el éxito de esta auditoría. El jefe del equipo supervisó varias visitas al lugar y se aseguró una clara comprensión de los procesos que subyacen a los datos analizados. Se requirió una cuidadosa revisión de los datos para asegurar la integridad, y consecuentemente los funcionarios de la entidad no cuestionaron las averiguaciones relacionados con el análisis de datos. La auditoría cubrió el período comprendido entre el 1 de abril de 2006 y el 31 de agosto de 2014; centrándose en el período desde el 1 de abril de 2013 hasta la finalización de la auditoría el 31 de agosto de 2014.

Resultados

Esta auditoría puso de relieve las razones por las que los veteranos y los funcionarios de los departamentos tienen diferentes perspectivas sobre el acceso a los servicios de salud mental. La OAG hizo siete recomendaciones como resultado de esta auditoría: cuatro se dirigieron a Asuntos de Veteranos de Canadá, una a Asuntos de Veteranos de Canadá y a la Junta de apelación y Revisión de Veteranos, y dos a la Defensa Nacional. Durante la auditoría, la OAG encontró que a pesar de tener el compromiso de evaluar el éxito de su estrategia de salud mental, VAC no funciona bien, ya que no se habían establecido las medidas necesarias. Esta conclusión puede ayudar a Asuntos de Veteranos de Canadá a enfocar sus recursos para alcanzar sus objetivos estratégicos, determinar si se están alcanzando estos objetivos, y ajustar su estrategia para asegurar que los veteranos reciban los servicios de salud mental que necesitan.

Recuadro 4.3. La EFS de Canadá – auditando para la rendición de cuentas y la inclusión (continuación)

La OAG también encontró que el método de cálculo de rendimiento de VAC no era representativo de la experiencia del receptor. Por ejemplo, la OAG observó el tiempo transcurrido desde la primera consulta de un veterano sobre los beneficios de salud mental, hasta el momento en que se tomó una decisión, y encontró que VAC “puso en marcha el reloj” no en el momento de la primera consulta, sino desde el momento en que el departamento había recibido la solicitud de la prestación y determinó que la solicitud estaba completa.

Buenas prácticas utilizadas

La OAG fue más allá utilizando el criterio de rendimiento de las entidades mediante la comparación de la medición de VAC frente a la percepción del receptor del beneficio. De este modo, la OAG desafió la manera cómo VAC calcula su rendimiento. Esta auditoría recibió la atención significativa de los medios cuando se presentó el 25 de noviembre de 2014 y continúa siendo mencionada con frecuencia en la prensa hasta el 30 de abril de 2015.

Esta auditoría se centró en observar el programa auditado desde la perspectiva del receptor, preguntando: “¿Cómo sería el éxito?” y “¿Cómo está evaluando la entidad el éxito?” Estos mensajes resuenan con los ciudadanos y por esa razón se refieren a cuestiones de gobernanza que son de interés de amplio alcance.

El enfoque que la OAG tomó estaba basado en la evidencia y era replicable por la entidad auditada. Las consideraciones para la replicabilidad por otras EFS son:

- Es notorio y significativo si se encuentra que la entidad no está siguiendo la información necesaria para evaluar la eficacia de los programas y actividades principales, es decir, grandes sumas de dinero están siendo gastadas sin que la entidad evalúe si estos gastos proporcionan resultados significativos.
- Es importante llevar a cabo los trabajos necesarios para determinar la integridad de la información producida por la entidad auditada que subyace en los análisis, un conocimiento profundo de las políticas públicas y procesos que subyacen a los análisis de los datos es crítico.

Lecciones aprendidas

Examinar cómo la entidad evalúa el desempeño frente a las medidas y los objetivos es esencial en la formación de una conclusión apropiada sobre los resultados. La auditoría de la OAG puso de relieve una falta de enfoque en el cliente en el establecimiento de los objetivos, y la falta de transparencia en términos de transmitir los resultados. Al evaluar el desempeño de una organización, las comparaciones con las medidas y objetivos de organizaciones similares en otras jurisdicciones puede ser difícil y muchas veces imposible. La base legislativa del derecho, y la importancia relativa de la actividad, pueden variar ampliamente dependiendo de la jurisdicción. Por lo tanto, la perspectiva del receptor del beneficio es un enfoque pragmático y beneficioso.

Otras lecturas

OAG Report: www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201411_03_e_39961.html.

The VAC Departmental website: www.veterans.gc.ca/eng/.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse en los enlaces anteriores.

Recuadro 4.4. La EFS de Corea- auditando para la rendición de cuentas y la inclusión

Objetivo

El gobierno de Corea ha formulado y aplicado diversas políticas públicas para hacer frente a la escasez de vivienda y para estabilizar la vivienda de las familias con ingresos medios y bajos. Sin embargo, de acuerdo con la BAI, estas políticas públicas y programas no parecían producir los efectos deseados y pueden haber provocado varios efectos secundarios, entre ellos: privatización de intereses de desarrollo público; destrucción de residencias comparativamente favorables para las familias con ingresos medios y bajos; y despilfarro por la suspensión o retraso de algunos programas. La BAI examinó la idoneidad de la planificación, implementación y las fases de recogida de comentarios, así como el desempeño institucional y de los programas. En *La política pública de estabilización de la vivienda y programas clave para las familias de ingresos medios y bajos*, la BAI ofrece opciones de políticas públicas alternativas que pueden contribuir a la estabilización de la vivienda de las familias de ingresos medios y bajos.

Tipo

Auditoría de desempeño

Alcance y metodología

La BAI analizó todo el proceso de los programas de viviendas públicas centrales, incluyendo la etapa de planificación de los programas, la etapa de implementación, y la etapa de recogida de comentarios. La auditoría se enfocó en los programas centrales de la vivienda de alquiler y la mejora de la zona urbana.

Las principales instituciones objetivo de la auditoría fueron la agencia del gobierno para la formulación de políticas públicas para la vivienda, las instituciones públicas para la aplicación de políticas para la vivienda y las agencias locales.

Criterios

Las leyes del país/normativas (Ley del Marco Normativo en el Territorio Nacional); indicadores clave a nivel nacional en materia de vivienda (tasa de oferta de vivienda, tasa de alquiler a largo plazo).

Recursos

Aproximadamente 90 días de personal para el estudio preliminar y 60 días de personal para la auditoría de campo, que incluyó a 12 expertos profesionales.

Resultados/beneficios

La auditoría señaló una incoherencia entre los planes de suministro de vivienda a largo y medio plazo. Se encontró que fue causado un exceso de oferta de vivienda por un plan de suministro inadecuado que no reflejaba plenamente las recientes tendencias de baja fertilidad y el envejecimiento de la población. Se hicieron las siguientes recomendaciones: 1) asegurar la coherencia entre los planes a medio y largo plazo a través de una coordinación eficaz; 2) tomar medidas para remediar el vacío de suministro de acuerdo al área y tamaño; y 3) actualizar la política pública de vivienda a largo plazo mediante la incorporación de cambios en el tipo de hogar. La auditoría destinada a mejorar la eficacia de la política pública de vivienda del gobierno mediante hacer los planes de oferta de vivienda más orientados hacia la demanda, y especialmente responder a las necesidades de las familias de bajos ingresos.

Buenas prácticas utilizadas

Esta fue una auditoría de gestión única, ya que revisó todo el ciclo de la política pública de un programa gubernamental importante a través de la planificación, ejecución y las etapas de recogida de comentarios entre los afectados. Tras varias recomendaciones para mejorar el rendimiento del programa, el gobierno ha tomado medidas.

Recuadro 4.4. La EFS de Corea – auditando para la rendición de cuentas y la inclusión (continuación)

Lecciones aprendidas

La revisión de todo el ciclo de las política públicas de una política importante del gobierno y el programa (a través de la formulación, implementación, y la etapa de recogida de comentarios) es una valiosa manera de encontrar las causas originarias de las deficiencias con el fin de hacer recomendaciones para corregirlas y lograr los resultados deseados.

Otras lecturas

BAI (2013), The housing stabilization policy of the middle and lower income families (서민주거안정시책 추진실태 공개문), Board of Audit and Inspection of Korea, www.bai.go.kr/bai/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_100000000009&nttId=1489&mdex=bai20&searchCnd=all NTT SJ CN&searchWrd=%EC%84%9C%EB%AF%BC%E C%A3%BC%EA%B1%B0%EC%95%88%EC%A0%95&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&pageIndex=1&recordCountPerPage=10, (available in Korean only).

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse en los enlaces anteriores.

Recuadro 4.5. La EFS de Países Bajos - auditando para la rendición de cuentas y la inclusión

Objetivo

Para esta auditoría en los Países Bajos, el Tribunal de Cuentas investigó si los ministros evaluaron la eficacia de las políticas públicas con un objetivo social. El Tribunal examinó los gastos de la política en 2010, cuando el gobierno gastó 111 000 millones de euros en políticas públicas con objetivos sociales. Un año más tarde, el Tribunal hizo una auditoría de seguimiento que examinó las razones por las que los ministerios no evaluaron la eficacia de estas políticas públicas.

Tipo

Auditoría de desempeño

Alcance y metodología

El Tribunal de Justicia examinó cerca de 1200 informes de evaluación de políticas públicas publicados entre 2006 y 2010 y valoró si evaluaban la eficacia de la política pública. La auditoría incluyó: el uso de la información pública y la información del gobierno para hacer un inventario de los informes; una lista de verificación para evaluar los informes; y una amplia comunicación con los auditados con respecto a su interpretación de los hechos.

Criterios

Leyes del país

Recursos

265 días útiles

Resultados

La Ley de Cuentas del Gobierno establece que los ministros son responsables por evaluar la eficacia de sus políticas públicas. El Tribunal de Cuentas recomienda mejorar el análisis del departamento sobre la eficacia de las políticas y la introducción de un amplio programa de análisis de políticas públicas de conformidad con las normas presupuestarias del gobierno central. Si un ministro cree que una auditoría sobre la eficacia no es viable ni deseable para una medida política en particular, las razones deben ser explicadas a la Cámara de Representantes y el ministro debería reconsiderar el beneficio y la necesidad de la política pública, con el posible resultado de que la política pública sea concluida. Por último, los ministros deberían mejorar la calidad de la información que proporcionan a la Cámara de Representantes sobre las evaluaciones de las políticas públicas que llevan a cabo.

Recuadro 4.5. La EFS de Países Bajos - auditando para la rendición de cuentas y la inclusión (continuación)

Buenas prácticas utilizadas

- La auditoría aportó una nueva perspectiva al parlamento sobre el grado en que el gobierno cumplió con sus obligaciones en el ámbito de la evaluación. En época de presupuestos estrictos, el dinero debe ser utilizado de manera inteligente y la evaluación de la eficacia de la política pública es una herramienta necesaria.
- La auditoría se combinó con cursos prácticos y asesoramiento a los ministerios sobre la manera de fortalecer sus prácticas de evaluación.

Lecciones aprendidas

El Tribunal aprendió que puede haber buenas razones para no evaluar las políticas públicas. En la primera auditoría, el Tribunal no exploró esta cuestión, que planteó algunas preguntas de los ministerios. La auditoría de seguimiento incluyó justificaciones de por qué una política pública no había sido evaluada previamente. .

Otras lecturas

2012

Audit: www.courtsofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2012/05/Evaluation_of_policy_effectiveness_in_central_government.

The 2013 Follow

up: www.courtsofaudit.nl/english/Publications/Audits/Introductions/2013/06/Evaluation_of_Policy_Effectiveness_in_Central_Government_Follow_up_audit.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse en los enlaces anteriores.

Recuadro 4.6. La EFS de Sudáfrica - auditando para la rendición de cuentas y la inclusión

La reducción del analfabetismo de adultos en todo el mundo es un objetivo de Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO). Su movimiento Educación para Todos (EPT) es un compromiso global para proporcionar educación básica de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos. En el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000), 164 gobiernos se comprometieron a lograr la EPT e identificaron seis objetivos que deben cumplirse para el año 2015. El objetivo cuatro se refiere específicamente al analfabetismo, y es el siguiente: “Por la presente nos comprometemos colectivamente con nosotros mismos en la consecución de lograr una mejora del 50% en los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente para las mujeres, y el acceso equitativo a la educación básica y continua para todos los adultos”.

El principal objetivo de la campaña Kha Ri Gude de Sudáfrica es posibilitar que los 4,7 millones de adultos analfabetos y semianalfabetos funcionales, incluidas las personas con discapacidades, aprendan a leer, escribir y contar en una de las 11 lenguas oficiales para el año 2015. Con ello se pretende reducir la tasa nacional de analfabetismo en un 50% para el año 2015, en línea con el compromiso del gobierno con la EFA realizado por el gobierno en Dakar en el año 2000. Asimismo, deben alcanzarse los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de reducción de la pobreza, promoción de la mujer, erradicación del HIV y el SIDA, protección del medio ambiente, y democratización sostenible y la consolidación de la paz. Unos sustanciales 2500 millones de ZAR (rand sudafricano) habían sido invertidos en la campaña hasta el año 2012, sin embargo, sólo 2,2 millones (47%) de los 4,7 millones de adultos sin estudios habían completado o superado las pruebas relativas a la campaña. Aunque la tasa de aprobación promedio es del 99%, teniendo en cuenta el retraso y la tasa de deserción promedio del 18%, el objetivo de conclusión prevista sólo se alcanzó en el año 2018.

Tipo

Auditoría de desempeño

Objetivo

La auditoría de la ASGA se dispuso a responder a la siguiente pregunta: ¿La campaña Kha Ri Gude fue económica, eficaz y eficientemente implantada para asegurar la reducción del analfabetismo de adultos en Sudáfrica?

Recuadro 4.6. La EFS de Sudáfrica – auditando para la rendición de cuentas y la inclusión (continuación)

Alcance y metodología

La auditoría de rendimiento se centró en la Kha Ri Gude, y cubrió un período de seis años desde 2008 a 2013 con enfoque en el examen pormenorizado sobre el período de 2009 o 2013. Durante la auditoría, se visitaron diez lugares de enseñanza de Kha Ri Gude. Se realizaron entrevistas con los coordinadores, supervisores, educadores voluntarios y estudiantes.

Esta auditoría fue identificada a través de un proceso de planificación estratégica en la fueron considerados el riesgo y el aspecto económico. El tema fue aprobado por el comité asesor de la auditoría de rendimiento. A continuación se llevó a cabo la planificación detallada para identificar el objetivo de la auditoría, las preguntas de investigación y los criterios de auditoría. Las partes interesadas identificadas fueron limitadas al ministerio respectivo, el contratista que gestionaba el proyecto, los participantes en la campaña y los voluntarios de la campaña.

Criterios

Las leyes del país, los indicadores nacionales clave y las normas internacionales.

Recursos

El presupuesto fue de ZAR 1,8 millones. Se dedicaron 2185 horas hombre para cinco miembros del equipo. El equipo estaba formado por un alto directivo, gerente y tres funcionarios de nivel inferior. Todos los miembros del personal procedían de un fondo de auditoría y contabilidad. Algunos de los miembros del equipo tenían varios años de experiencia trabajando en el sector de la educación.

Resultados

El progreso de la campaña se ha informado de forma inexacta. Además de esto, los siguientes factores también obstaculizaron el logro de la meta de 2015:

- La tesorería del gobierno redujo el presupuesto de la campaña para 2014-15 y 2016-17. Esto dará lugar a aproximadamente de 135 a 215 estudiantes menos que serán inscritos durante el período restante, basado en las asignaciones y metas del marco normativo de gastos a medio plazo. A medida que el grupo de los adultos no escolarizados disminuye, su extensión geográfica se incrementará, haciendo más difícil llegar a los adultos identificados. Abordar esto requeriría un cambio en la estrategia de la campaña y el enfoque, y junto con la inflación, podría dar lugar a mayores costos para el alumno hacia el final de la campaña. El aumento de los gastos en última instancia resulta en un menor número de alumnos inscritos dado que el presupuesto total es fijo.

La campaña no logrará su objetivo de permitir que 4,7 millones de adultos sin educación aprendan a leer, escribir y contar para el año 2015.

Buenas prácticas utilizadas

Esta auditoría dio lugar a un informe de gestión que contenía las conclusiones y recomendaciones sobre el área auditada. Las percepciones de la auditoría también se incluyeron en el informe del sector de la educación. Los beneficios o repercusiones de apoyar al sector incluyeron: la gestión se inició con una aplicación temprana para hacer frente a las conclusiones y recomendaciones antes de la publicación del informe; el ministerio efectuó cambios en los métodos de trabajo con el fin de corregir las ineficiencias que se identificaron en el logro del objetivo a tiempo; se establecieron los criterios de rendimiento.

Lecciones aprendidas

Como múltiples indicadores son informados por cada entidad gubernamental, es muy difícil comprobar la idoneidad de cada indicador. La AGSA encontró necesario comprobar la idoneidad y fiabilidad de los principales indicadores que garantizan la autonomía de cada entidad gubernamental.

Recuadro 4.6. La EFS de Sudáfrica – auditando para la rendición de cuentas y la inclusión (continuación)

Otras lecturas

Resultados de la auditoría en el sector de la educación:

www.agsa.co.za/Documents/Auditreports/PFMA20112012/PFMAreportsandpressrelease/tabid/220/ArticleID/76/Audit-outcomes-of-the-Education-Sector.aspx.

Fuentes: Encuesta de la OCDE entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas; lectura adicional en el enlace anterior.

Recuadro 4.7. La EFS de Brasil - auditoría para la política pública nacional de desarrollo

Objetivo

Entre 2009 y 2013 se llevó a cabo una serie de auditorías que se centró en la política nacional para el desarrollo regional con el objetivo de comprender e identificar las características estructurales que pueden ser responsables por cualquier éxito y diferencias de rendimiento.

La dedicación de tiempo y esfuerzo en estas auditorías estaba justificada por la cantidad de recursos públicos invertidos en la política nacional para el desarrollo regional (alrededor de diez mil millones de reales brasileños anuales) y la importancia de la cuestión para el desarrollo nacional.

Tipos

Auditoría de cumplimiento, orientación

Alcance y metodología

El alcance incluye a toda la estructura de gobernanza para la gestión de la política nacional para el desarrollo regional, incluyendo su formulación, reglas, actores, sistemas de seguimiento y evaluación, transparencia, planes y recursos de financiación, así como los fondos públicos dedicados a préstamos para iniciativas empresariales con tasas de interés favorables, gastos fiscales y los gastos presupuestarios.

Para capturar una visión sistémica de la política, el TCU incluyó lo siguiente: El uso de muchos equipos para auditar los distintos organismos públicos y herramientas de finanzas, distribuidos por las regiones brasileñas elegidas por la política, coordinados por preguntas de auditoría y orientación común proporcionados por la auditoría preliminar; evaluación del cumplimiento entre las acciones y la concepción legal de la política; el uso de muchas herramientas de auditoría de rendimiento (análisis de indicadores; método de árbol de problemas; trazar el modelo lógico de la política; análisis de los interesados; encuesta; consulta a los expertos); un estudio de los modelos internacionales, junto con los órganos ejecutivos y agentes responsables de la gestión de la política; y una fuerte interacción y debate abierto con los órganos ejecutivos y agentes responsables de la gestión de la política.

Criterios

Las leyes del país, los indicadores nacionales clave, los objetivos de la entidad, las normas internacionales, otros.

Recursos

Este trabajo integral involucró seis auditorías y 214 días hábiles a un costo de BRL 988 000 (aproximadamente USD 325 000).

Recuadro 4.7. La EFS de Brasil– auditoría para la política pública nacional de desarrollo (continuación)

Resultados

Las principales conclusiones (y recomendaciones relacionadas) fueron:

- La política no había sido evaluada desde que empezó.
- El sistema de supervisión y evaluación previsto no había sido desarrollado.
- No hubo indicadores apropiados de rendimiento para guiar la gestión y garantizar la transparencia a los ciudadanos.
- La formulación de la política no tuvo en cuenta los mecanismos para luchar contra las principales causas de los problemas.
- No hubo un fuerte alineamiento entre el diagnóstico que guió la formulación y la normativa de las políticas para el uso de la mayoría de los recursos financieros. Existía una falta de coordinación entre las agencias federales relacionadas con la política.
- Hubo una falta de coordinación entre el nivel federal, estatal y local en relación con la planificación y ejecución de políticas.

Muchas medidas fueron adoptadas después de las recomendaciones, estas son enumeradas a continuación:

- El organismo gubernamental responsable promovió una evaluación de la política que cubre el tiempo entre su formalización y el año siguiente a las primeras recomendaciones de la auditoría.
- Hubo una fuerte inversión en el desarrollo del sistema de seguimiento y evaluación.
- Un nuevo conjunto de indicadores se está utilizando y otros están siendo desarrollados por las agencias gubernamentales.
- Una nueva concepción de la política fue formulada después de una intensa participación de las partes interesadas en todo el país. Esto dio lugar a un nuevo proyecto de ley y la regulación de la política que tenga en cuenta la necesidad de mejorar la gobernanza de la política, especialmente en relación a las cuestiones de coordinación.

Buenas prácticas utilizadas

El TCU adoptó un enfoque sistémico para la evaluación de la política que permitió la identificación de los problemas estructurales responsables de los resultados y la falta de rendimiento.

Las recomendaciones para las mejoras se hicieron sobre la gobernanza de la política y su aplicación.

Lecciones aprendidas

La capacidad de proporcionar una visión más profunda y mejores previsiones relativas a una política pública compleja depende de la construcción del conocimiento durante, al menos, el trabajo a medio plazo, una intensa interacción con expertos y gestores de políticas, y el uso de una serie de herramientas adecuadas.

Recuadro 4.7. La EFS de Brasil– auditoría para la política pública nacional de desarrollo (continuación)

Otras lecturas

Preliminary Audit on the National Policy for Regional Development(TC 013 705 / 2009-6) www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20091204%5C013-705-2009-6-MIN-JJ.rtf.

Performance Audit on the Logic Model and Goals of the National Policy for Regional Development (TC 033 934 / 2011-8) www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141211/AC_3564_49_14_P.doc.

Monitoring of Recommendations of the Preliminary Audit (TC 015 133/2011-7) www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120124/AC_0042_01_12_P.doc.

Performance Audit on the Indicators of the National Policy for Regional Development (TC 037 079 / 2012-3) <https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=37079&p2=2012&p3=3>.

Audit on the National Policy for Regional Development in the Multi-Annual Plan (PPA) and the Annual Budgets (TC 002 976 / 2013-7) www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/conses/tcu_ata_0_n_2013_38.pdf.

As a topic in the Audit on the End-of-Year Government Report in 2011 http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2011/index.html and in 2012: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/index.html.

Fuentes: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas , otras lecturas pueden consultarse en los enlaces anteriores.

Supervisión y responsabilidad

Recuadro 4.8. La EFS de la Unión Europea - evaluación de la gestión de los conflictos de interés en las agencias de la UE

Tipo

Rendimiento

Objetivo

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) evaluó las políticas públicas y procedimientos en vigor, hasta octubre de 2011, para gestionar situaciones de conflicto de intereses en cuatro organismos europeos seleccionados: la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), la Agencia Europea de Sustancias Químicas (ECHA), la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA).

El objetivo de la auditoría era responder a una pregunta general: “¿Las agencias seleccionadas manejan adecuadamente situaciones de conflicto de intereses?” y dos preguntas secundarias: “¿Hay políticas y procedimientos adecuados en vigor para manejar situaciones de conflicto de intereses?” y “¿Las agencias seleccionadas han implementado adecuadamente sus propias políticas y procedimientos para la gestión de situaciones de conflicto de intereses?”.

Alcance

Las cuatro agencias fueron seleccionadas debido a las decisiones vitales que afectan a la seguridad y la salud de los consumidores. La auditoría abarcó a los miembros de los consejos de administración; miembros de los paneles científicos consultivos, comités, foros y otros expertos; miembros de las juntas de apelación; y organizaciones interesadas. Todos los participantes desempeñan un papel importante en el proceso de toma de decisiones científicas y las actividades operacionales de las agencias seleccionadas.

Recuadro 4.8. La EFS de la Unión Europea – evaluación de la gestión de conflictos de interés en las agencias de la UE (continuación)

La auditoría estaba limitada a la aplicación de las políticas y procedimientos y no evaluó situaciones específicas, ya que esto habría implicado un examen intensivo de las circunstancias, así como los juicios arbitrarios. Asimismo, la auditoría no tuvo en consideración los procedimientos para la gestión de las situaciones de conflictos de intereses en los procedimientos de adquisición y contratación, ya que estos están sujetos a auditorías anuales del ECA.

Metodología

La auditoría incluyó: un análisis comparativo del marco normativo regulador de los organismos seleccionados; reuniones con la dirección y el personal; una revisión sumaria de diversos documentos (incluyendo las políticas de las agencias, procedimientos, directrices internas, declaraciones de intereses, actas de reuniones, archivos de personal de plantilla); y el examen por muestreo, de cómo las agencias aplican sus políticas y procedimientos para los casos específicos.

Criterios

El marco normativo regulatorio de la Unión Europea (UE) y las políticas y procedimientos específicos de las propias agencias, fueron considerados por el ECA no ser lo suficientemente amplios. Por consiguiente, las directrices y las mejores prácticas de la OECD fueron utilizadas como base para valorar la adecuación de las políticas y procedimientos establecidos. Los criterios utilizados por parte de la auditoría incluyen: examinar el grado de aplicación de las políticas de conflictos de intereses, las políticas de la agencia, y ejemplos de buenas prácticas.

Recursos

La auditoría requirió aproximadamente 100 semanas de auditor para llevarse a cabo.

Resultados y beneficios

El ECA estimó que ninguna de las cuatro agencias seleccionadas gestionaron adecuadamente los conflictos de intereses. Se identificaron una serie de deficiencias en las políticas y procedimientos específicos de cada agencia, así como en su aplicación. Ocho áreas de mejora en las políticas y procedimientos de las agencias fueron recomendadas por el ECA. Así mismo, el legislador de la UE, posiblemente en consulta con otras instituciones de la UE, fue aconsejado a considerar desarrollar aún más el marco normativo regulador de la UE dedicado a la gestión de situaciones de conflicto de intereses, utilizando las directrices de la OECD y las mejores prácticas existentes como referencia. En diciembre de 2013, la Comisión, en estrecha cooperación con las agencias, elaboró directrices para proporcionar una referencia clara para las políticas a ser adoptadas e implementadas por cada organismo. También se emprendieron acciones para reforzar las políticas y los procedimientos y subsanar las deficiencias en las distintas agencias. La auditoría tuvo un impacto importante no solamente sobre las políticas de conflicto de intereses de las cuatro agencias auditadas, sino también sobre todas las otras agencias europeas, incluidas las establecidas después de la auditoría.

Después de la publicación del informe, el Parlamento Europeo debatió y adoptó resoluciones que pusieron de relieve cuestiones relativas a la gestión y prevención de posibles conflictos de intereses en las agencias.

Buena práctica

La auditoría fue la primera en ser realizada por el ECA sobre políticas públicas de conflicto de intereses, y en el amplio campo de la ética y la integridad. En ausencia de requisitos y criterios legales claros, la auditoría utilizó con éxito los principios reconocidos internacionalmente y el análisis comparativo.

Recuadro 4.8. La EFS de la Unión Europea – evaluación de la gestión de conflictos de interés en las agencias de la UE (continuación)

Lecciones aprendidas

Los criterios de auditoría deben ser adecuados en términos de relevancia y aceptabilidad. Mediante el uso de fuentes reconocidas para la definición de los criterios de auditoría, y teniendo en cuenta las situaciones específicas de las organizaciones auditadas, es posible obtener la aceptación de las conclusiones y recomendaciones sobre las cuestiones y preocupaciones altamente complejas y delicadas. Además, el análisis y presentación de informes de auditoría tiene que mantenerse al día con el ritmo de los desarrollos, especialmente en situaciones en las que la organización auditada se apresura a introducir medidas correctoras para abordar las deficiencias señaladas en una auditoría.

Otras lecturas

ECA (2012), *Management of conflict of interest in selected EU agencies*, European Court of Auditors, Luxembourg, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_15/SR12_15_EN.PDF

OECD (2004), «The Experiences of OECD Countries», in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-4-en>.

Fuente: Encuesta de la OECD entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores Asociadas, otras lecturas pueden consultarse en los enlaces anteriores.

Notas

- 1 La iniciativa “lo que funciona”, establecida por el Consejo de Ministros del Reino Unido, tiene como objetivo mejorar la forma en que los gobiernos crean, comparten y utilizan la evidencia para la toma de decisiones. Más información está disponible en: www.gov.uk/what-works-network.
- 2 Dado que esta auditoría está en marcha, la información no está disponible en línea. La NIK puede ser contactada para obtener más información.

Referencias

- BAI (2013), *Comprehensive Audit: Information Sharing among Public institutions*, Board of Audit and Inspection, Seoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/detailBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_2000000000004&nttId=66964&searchCnd=&searchWrd=&searchBgnDe=&searchEndDe=&searchYear=&searchCate=&mdex=bai_eng19.
- BAI (2014), *BAI Brochures*, Board of Audit and Inspection, Seoul, http://english.bai.go.kr/bai_eng/cop/bbs/listBoardArticles.do?mdex=bai_eng14&bbsId=BBSMSTR_2000000000002.
- Cour des Comptes de France, (2013) *Labour market: more targeted policies to combat high unemployment (Marché du travail: face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques)*, Cour des Comptes de France, Paris. www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Marche-du-travail-face-a-un-chomage-eleve-mieux-cibler-les-politiques.
- Cour des Comptes de France (2014), *The fight against fraud in social security fraud : underestimated issues, an action to intensify (La lutte contre les fraudes aux cotisations sociales : des enjeux sousestimés, une action à intensifier)*, Cour des Comptes de France, Paris. www.ccomptes.fr/content/download/73459/1911669/file/rapport_securite_sociale_lutte_fraudes_cotisations.pdf
- Cour des Comptes de France (2015), *Value-added taxation : the management of taxes and fraud in value-added taxation (La taxe sur la valeur ajoutée la gestion de l'impôt et la fraude à la tva)*, Cour des Comptes de France, Paris. www.ccomptes.fr/content/download/88135/2102925/file/20151216-rapport-Dian-gestion-imp%C3%B4t-et-fraude-a-la-TVA.pdf
- Cour des Comptes de France (2016), *The fight against fraud in urban passenger transportation, (La lutte contre la fraude dans les transports urbains en Île-de-France: un échec collectif)*, Cour des Comptes de France, Paris. www.ccomptes.fr/content/download/89524/2121317/version/1/file/15-lutte-contre-fraude-transports-idf-RPA2016-Tome-1.pdf.
- Cour des Comptes de France (2016), *the fight against tax evasion : progress to confirm (La lutte contre la fraude fiscale: des progrès à confirmer)*, Cour des Comptes de France, Paris. www.ccomptes.fr/content/download/89525/2121327/version/2/file/09-lutte-contre-fraude-fiscale-RPA2016-Tome-2.pdf
- Cour des Comptes de France (2016), *Prevention of conflict of interests in health expertise (La prévention des conflits d'intérêts en matière d'expertise sanitaire)*, Cour des Comptes de France, Paris. www.ccomptes.fr/content/download/90491/2132992/version/3/file/20160323-prevention-conflits-interets-en-matiere-expertise-sanitaire.pdf
- ECA (2012a), *Audit of the control system governing the production, processing, distribution and imports of organic products*, European Court of Auditors, Luxembourg, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_09/SR12_09_EN.PDF

- ECA (2012b), *Management of conflict of interest in selected EU agencies*, European Court of Auditors, Luxembourg, www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_15/SR12_15_EN.PDF.
- Engela, R. and T. Ajam (2004), “Evaluating Capacity Development: Implementing a Government-wide Monitoring and evaluation System in South Africa”, in *ECD Working Paper Series, No. 21*, Independent Evaluation Group, World Bank, Washington DC, http://siteresources.worldbank.org/EXT/ECAPDEV/Resources/ecd_wp_21_south_africa.pdf.
- GAO (2014a), *Federal Rulemaking: Regulatory Review Processes Could Be Enhanced*, Government Accountability Office, Washington DC, www.gao.gov/products/GAO-14-423T.
- GAO (2014b), *Reexamining Regulations: Agencies Often Made Regulatory Changes, but Could Strengthen Linkages to Performance Goals*, GAO, Washington DC, www.gao.gov/products/GAO-14-268.
- NAO (2015), *Outcome Based Payment Schemes: government’s use of payment by results*, National Audit Office, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Outcome-based-payment-schemes-governments-use-of-payment-by-results.pdf.
- NCA (2009), *State of integrity management in central government*, Netherland’s Court of Audit, www.courtofaudit.nl/english/Themes/Public_administration/Integrity.
- OAG (2010), *2010 Fall Report of the Auditor General of Canada*, Office of the Auditor General of Canada, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201010_05_e_34288.html.
- OAG (2015), *Report 7—Office of the Ombudsman for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, OAG, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_201504_07_e_40353.html#hd3b.
- OECD (2015a), *Building on Basics, Value for Money in Government*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.
- OECD (2015b), *Open Government*, the Organisation for Economic Co-operation and Development, www.oecd.org/gov/open-government.htm, (accessed 1 October, 2015)
- OECD (2014a), *Principles for Public Administration*, SIGMA, OECD Publishing, Paris. www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf.
- OECD (2014b), *Centre Stage: Driving better policies from the Centre of Government*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf.
- OECD (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, C(2012)37, 22 March 2012, OECD, Paris. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf.
- OECD (2004), “The Experiences of OECD Countries” ,in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-4-en>
- TCU (2014), *Plenary: survey report*, Judgement 2569/2014, Tribunal de Contas da União, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20141006/AC_25_69_38_14_P.doc.

TCU (2010), *Audit survey of monitoring systems and evaluation bodies of executive power direct management*, TCU, Brasília, www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20111031/AC_2781_43_11_P.doc.

Tribunal de Contas de Portugal (2014), *PPP Regulation in the Water Sector*, Tribunal de Contas de Portugal, www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2014/2s/audit-dgtc-rel003-2014-2s.pdf.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno

SUPERVISIÓN, INFORMACIÓN Y VISIÓN

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacia, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoría, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

Este informe describe las actividades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Brasil, Canadá, Chile, Francia, Corea, Países Bajos, Polonia, Portugal, Sudáfrica y Estados Unidos. Analiza el potencial poco explotado de las EFS de ir más allá de su tradicional función de supervisión y contribuir información para la formulación de políticas públicas. El informe proporciona ejemplos y estudios de casos sobre las actividades de las EFS en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas y programas. Teniendo en cuenta la estrategia interna de cada EFS, así como los retos políticos y los actores en el entorno externo, el informe proporciona también orientación para las EFS que deseen participar en la supervisión, proveer información y contribuir a la visión de un buen gobierno.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

