Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Mejora de la Responsabilidad Pública en España Mediante la Supervisión Continua

OCDE

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Mejora de la Responsabilidad Pública en España Mediante la Supervisión Continua

OCDE

MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

El proyecto fue cofinanciado por la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (REFORM/IM2020/006). Esta publicación se hizo con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el presente documento no pueden en modo alguno tomarse como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea.

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:
OECD (2021), *Mejora de la Responsabilidad Pública en España Mediante la Supervisión Continua*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/4962ce0f-es*.

ISBN 978-92-64-32791-7 (impresa)
ISBN 978-92-64-69346-3 (pdf)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

Imágenes: Portada © Maria Savenko/Shutterstock y Gearings imagen © OCDE, diseñada por Christophe Brilhault.

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

© OCDE 2021

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

Prólogo

La reforma de la administración pública ha sido una de las principales prioridades del gobierno español en la última década. Tras la creación de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA) en 2012, las reformas se han acelerado, con el objetivo de fortalecer la capacidad de las entidades gubernamentales para prestar servicios de gran calidad a los ciudadanos y las empresas, al tiempo que se mejora la transparencia y la rendición de cuentas. Varias reformas claves se centraban en la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). Una otorgaba a estas entidades el mandato de diseñar un sistema de supervisión continua (SSC), administrado por la ONA.

A través del SSC, la ONA pretende mejorar la supervisión y la evaluación independientes de las políticas públicas mediante la monitorización de los riesgos asociados al cumplimiento de las leyes y normativas por parte de las entidades gubernamentales, la sostenibilidad económica y la relevancia. En última instancia, el SSC está destinado a mejorar la rendición de cuentas del gobierno a los contribuyentes. Mientras España se recupera de la pandemia de COVID-19 y avanza con su Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de 2021 a 2026, es fundamental y oportuno contar con mecanismos efectivos de control y supervisión.

El presente informe analiza los avances del SSC y la ONA en las primeras fases de su implementación. En general, la ONA ha respondido rápida y eficazmente para implementar un enfoque de supervisión continua que se adapte al contexto español. Ahora se enfrenta al reto de mejorar su avance inicial e iterar nuevas versiones del SSC que superen el listón alto que se ha fijado. El presente informe ofrece consideraciones y recomendaciones para la ONA a medida que desarrolla aún más el SSC. Se centra en las formas en que la ONA puede fortalecer su enfoque basado en el riesgo, mejorar su estrategia y capacidad de monitorización basada en datos y mejorar las formas de comunicarse y coordinarse con las partes interesadas del gobierno para fomentar la transparencia.

El presente documento fue revisado por el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Integridad Pública (SPIO) de la OCDE en el 1 de noviembre de 2021 y desclasificado por el Comité de Gobernanza Pública en el 23 de noviembre de 2021. Fue elaborado para que lo publicara la Secretaría de la OCDE.

El proyecto fue cofinanciado por la Unión Europea a través del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales (REFORM/IM2020/006). Esta publicación se hizo con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el presente documento no pueden en modo alguno tomarse como un reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea.

Agradecimientos

Bajo la dirección de Elsa Pilichowski, directora de Gobernanza Pública de la OCDE, y Julio Bacio Terracino, director interino de la División de Integridad del Sector Público, este proyecto fue dirigido por Gavin Ugale. Jael Billy redactó un primer borrador y Frederic Boehm proporcionó información y asesoramiento. Meral Gedik, Andrea Uhrhammer, Laura Völker y Elisabeth de Vega Alavedra proporcionaron asistencia editorial. Charles Victor y Aman Johal proporcionaron apoyo administrativo y Balazs Gyimesi contribuyó a las comunicaciones y el diseño de publicaciones.

La OCDE agradece a los colegas de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) por su fructífera cooperación y liderazgo. En concreto, la OCDE quiere dar las gracias a Jorge Castejón González, director de la ONA, y a su equipo, Álvaro Garnica Sainz De Los Terreros y Luis Miguel Jiménez Fernández. Desde la Oficina de Informática Presupuestaria de la IGAE, la OCDE también quiere dar las gracias a Ismael García Cebada, jefe de la División de Aplicaciones de Contabilidad y Control. La OCDE también quiere dar la gracias a Ciresica Feyer, de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea (DG REFORM) por su orientación a lo largo del proyecto y sus aportes al borrador del informe.

Índice

Prólogo 3

Agradecimientos 4

Abreviaturas y acrónimos 7

Resumen ejecutivo 9

1 Perfeccionar las evaluaciones de riesgo para la supervisión continua en España 11

Introducción 12
La supervisión continua en el sector público español 12
Panorama general del SSC y definición del concepto de riesgo de racionalidad 14
Fortalecer las evaluaciones de riesgo para la supervisión continua 20
Conclusión 34
Referencias 35
Notas 36

2 Estrategias para la supervisión continua transparente y basada en datos en España 37

Introducción 38
Mejorar las estrategias y la capacidad de supervisión basada en datos 39
Mejorar la transparencia, la comunicación y la coordinación 49
Conclusión 57
Referencias 58
Notas 60

FIGURAS

Figura 1.1. Elementos y actividades clave del proceso de supervisión continua de ONA en España 15
Figura 1.2. Principales datos ingresados para la revisión automatizada y ponderaciones para la puntuación de riesgo 17
Figura 1.3. Relaciones entre las dimensiones de la sostenibilidad financiera a largo plazo 26
Figura 1.4. Definiciones de fragmentación, superposición y duplicación 33
Figura 2.1. Puntuación de transparencia para España en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 49

TABLAS

Tabla 1.1. Entidades del sector público en España sujetas a supervisión continua en 2017-19 13
Tabla 1.2. Factores de riesgo que sustentan el riesgo de racionalidad 15
Tabla 1.3. Indicadores financieros utilizados para evaluar a las entidades estatales, entre otros 18
Tabla 1.4. Indicadores y coeficientes para las entidades del sector público que realizan actividades comerciales 19
Tabla 1.5. Indicadores financieros de las entidades públicas empresariales por área de riesgo 20
Tabla 1.6. Preguntas de autoevaluación para las fundaciones estatales que contribuyen a la puntuación de riesgo 21
Tabla 1.7. Ejemplo ilustrativo de algunos componentes de una matriz de evaluación del CGF 23
Tabla 2.1. Proceso de gestión de la calidad de los datos de la Comisión Europea 44
Tabla 2.2. Estilos de información para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría 46
Tabla 2.3. La coordinación es uno de los principios rectores del sistema de supervisión continua de España 53

Siga las publicaciones de la OCDE en:

http://twitter.com/OECD_Pubs

http://www.facebook.com/OECDPublications

http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871

http://www.youtube.com/oecdilibrary

http://www.oecd.org/oecddirect/

Abreviaturas y acrónimos

AI	auditoría interna
AIREF	La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AE	Arquitectura Empresarial
CFIP	Control Financiero Interno Público
CGF	control de la gestión financiera
CORA	Comisión para la Reforma de la Administración
IBP	the International Budget Partnership
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IIA	Instituto de Auditores Internos
IMS	Sistema de Gestión de Irregularidades
INVESPE	Inventario de Entes del Sector Público
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
NICSP	El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
NIA	Normas Internacionales de Auditoría
OBS	Encuesta del presupuesto abierto
OIP	Oficina de Informática Presupuestaria
ONA	Oficina Nacional de Auditoría
ONC	Oficina Nacional de Contabilidad
OPND	organismo público no departamental
RRHH	recursos humanos
SSC	sistema de supervisión continua
TI	Tecnología de la Información
UE	Unión Europea

Resumen ejecutivo

La supervisión continua se ha desarrollado durante décadas como una forma para que los auditores mejoren su supervisión de los fondos públicos. Los enfoques para la supervisión continua varían pero, en general, implican evaluar riesgos y controles para ayudar a la dirección a determinar la necesidad y la naturaleza de las acciones correctivas o las indagaciones adicionales. La supervisión continua complementa la auditoría tradicional, al proporcionar un sistema de alerta temprana para detectar problemas antes de que se agraven. Se basa en sistemas fiables de tecnología de la información y datos para facilitar la recopilación y el análisis de datos.

En España, los orígenes actuales de la supervisión continua provienen de casi una década de reformas para mejorar la eficiencia de la administración pública, aumentar su transparencia y rendición de cuentas, y mejorar la prestación de servicios públicos. En 2012, el gobierno nacional español creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA). En ese momento, el paquete de reformas CORA 2013 era uno de los planes de reforma de la gobernanza pública más sustanciales, basado en evidencia empírica y de mayor alcance entre los países miembros de la OCDE. La CORA reconoció el potencial estratégico de la tecnología de la información y las herramientas digitales para ayudar a lograr las reformas políticas propuestas, basándose en esfuerzos anteriores tanto a nivel nacional como europeo.

Uno de los resultados deseados del paquete de reformas CORA fue una arquitectura institucional mejorada para el sector público. Para eso, la CORA propuso un seguimiento y una evaluación periódica de la «racionalidad» de las entidades del sector público en España con el objetivo de identificar aquellas que pudieran disolverse o fusionarse con otras que desempeñaran funciones similares. La Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público codificó algunas de las propuestas de reforma de la CORA para mejorar la eficiencia administrativa, reducir la duplicación y simplificar los procedimientos en todo el sector público.

Esta Ley también estableció el marco legal para un sistema de supervisión continua (SSC) para las entidades del sector público, encabezado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), órgano de control financiero y auditoría interna de la IGAE. En 2019, la IGAE implementó su primera iteración de la metodología para el SSC, un enfoque para la evaluación independiente de políticas públicas centrado en las entidades que las implementan. Más de 400 entidades gubernamentales están sujetas al SSC.

Partiendo de este esfuerzo, con el apoyo de la OCDE y la financiación de la Unión Europea, la IGAE avanza en su estrategia para mejorar el SSC. El presente informe presenta la metodología de la IGAE para el proceso integral de supervisión continua de las entidades del sector público a nivel del gobierno central. También aporta ejemplos de buenas prácticas de otros órganos de control que tienen un mandato de supervisión similar. El informe propone acciones principalmente para que la IGAE y la ONA las tengan en cuenta a fin de mejorar la efectividad y el impacto del SSC. Las propuestas de acción se dividen en tres áreas relacionadas: Fortalecer las evaluaciones de riesgos para la supervisión continua, mejorar las estrategias y la capacidad de monitorización basada en datos, y mejorar la transparencia, la comunicación y la coordinación.

El Capítulo 1 presenta el mandato de supervisión continua de la IGAE, centrándose en la ONA y sus responsabilidades para cumplir con el SSC. El capítulo proporciona una descripción general del riesgo de «racionalidad» y cómo la ONA pone en marcha este concepto en sus evaluaciones y revisiones de riesgo, que se centran en 3 factores de riesgo con respecto a la entidad: 1) cumplimiento de leyes y reglamentos, 2) sostenibilidad económica, y 3) la relevancia de la entidad en el contexto de una política pública en concreto, incluyendo si duplica esfuerzos con otras. El Capítulo 1 ofrece varias recomendaciones para que la ONA fortalezca sus evaluaciones de riesgo, entre ellas, las siguientes:

- Formalizar los criterios para sus revisiones automatizadas y aclarar cómo los indicadores enlazan con la estrategia de supervisión continua.
- Aprovechar el SSC para una evaluación más amplia de sostenibilidad, yendo más allá de los indicadores económicos actuales.
- Estandarizar y documentar los procesos relacionados con la selección de entidades y el uso de los resultados de las revisiones de control.
- Mejorar las evaluaciones de la duplicación en el ámbito de la entidad, incluida la consideración de la fragmentación y la superposición como asuntos distintos.

El Capítulo 2 cambia el enfoque hacia los retos que afronta la ONA en términos de configuración de su estrategia y el desarrollo de la capacidad para cumplir con el SSC en el futuro. Se basa en una amplia variedad de experiencias importantes de otros órganos de auditoría y control para ayudar a dar forma a las recomendaciones que permiten mejorar la metodología y los procesos de implementación del SSC. Estas recomendaciones se centran en varios aspectos técnicos e incluyen:

- Institucionalizar circuitos de retroalimentación para garantizar la mejora continua del SSC y valorar una mayor automatización y el uso de paneles de control.
- Tomar medidas adicionales para evaluar la calidad de los datos con respecto al SSC.
- Mejorar el seguimiento de conclusiones y recomendaciones de actividades de supervisión continua.
- Invertir en la capacidad de la ONA y en las aptitudes de datos especializados para mejorar el SSC.

El capítulo 2 también tiene en cuenta asuntos relacionados con la transparencia, la comunicación y la coordinación. Estas áreas pueden afectar a la efectividad y relevancia del SSC en España, así como a la legitimidad de los esfuerzos de la ONA a medida que el SSC madura. Inspirándose en el Instituto de Auditores Internos y en las entidades fiscalizadoras superiores, el capítulo ofrece las siguientes recomendaciones adicionales para la ONA:

- Mejorar la transparencia del SSC, incluida la publicación del informe anual y crear comités de auditoría.
- Mejorar la coordinación con las instituciones de supervisión claves para garantizar la eficacia del SSC y evitar la duplicación.
- Desarrollar una estrategia de comunicación para demostrar el valor del SSC para las entidades gubernamentales y los órganos de supervisión.

Los asuntos y recomendaciones presentados en el informe, aunque no son exhaustivos, apuntan a muchos de los retos más urgentes de la ONA para cumplir con su nuevo mandato de supervisión continua. Durante el transcurso del proyecto con la OCDE, la ONA ya había comenzado a dar pasos específicos para avanzar en la próxima iteración del SSC, demostrando un compromiso con la mejora continua. Este compromiso es un motor fundamental para la eficacia del SSC para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno español en los próximos años.

1 Perfeccionar las evaluaciones de riesgo para la supervisión continua en España

Este capítulo ofrece una visión general de la supervisión continua en España, liderada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). El capítulo detalla los objetivos y los factores de riesgo en los que se centra el sistema de supervisión continua (SSC). También ofrece recomendaciones para que la IGAE y la ONA fortalezcan sus procesos de evaluación de riesgo en relación con el SSC.

Introducción

La responsabilidad de la supervisión y la rendición de cuentas a nivel de la administración central en España está dispersa entre las entidades de control, inspección y auditoría pública. Entre ellos se encuentran la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), que brinda tres niveles de control—revisión de los controles internos, seguimiento continuo de los controles financieros y auditoría interna pública. Dentro de la IGAE, la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) desempeña un papel fundamental como órgano de control financiero y de auditoría interna responsable del sistema de supervisión continua (SCC). Otras entidades con responsibilidades de supervisión son la Inspección Genera dentro de los ministerios competentes, que se encarga de revisar los controles relacionados con la eficacia de los procesos y los procedimientos internos de cada entidad (OCDE, 2020[1]). Además, el Tribunal de Cuentas se encarga de las auditorías externas sobre la actividad económica y financiera de las entidades públicas (Tribunal de Cuentas, s.f.[2]).

Como lo requiere la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015,[1] la IGAE debe proporcionar un análisis independiente cuando se crea un nueva entidad pública. Esto implica analizar la justificación de la creación de la entidad y evaluar la posible superposición con organismos existentes. Además, la IGAE debe hacer evaluaciones periódicas para determinar si siguen vigentes las circunstancias que justificaron la creación de las entidades del sector público institucional (OCDE, 2014[3]).[2] La Ley también establece el marco jurídico para la creación y el desarrollo del SCC en las organizaciones del sector público, el cual es diseñado e implantado por la ONA.

Este capítulo ofrece una visión general de la supervisión continua en España y las responsabilidades de la ONA en relación con el SSC. La ONA implantó por primera vez el SSC en 2020, por lo que los procesos y la metodología aún son una labor en marcha. Este capítulo aborda el enfoque de la ONA, así como el concepto o riesgo en el contexto del SSC, incluido su enfoque en el «riesgo de racionalidad» y los factores de riesgo establecidos en la ley que dan forma a la evaluación de la ONA. El capítulo también ofrece recomendaciones sobre cómo la ONA podría fortalecer su evaluación de riesgos para la supervisión continua haciendo hincapié en los siguientes puntos:

- formalizar los criterios para revisiones automatizadas y aclarar el vínculo entre los indicadores de riesgo y la estrategia para la supervisión continua
- Valorar una evaluación más amplia de sostenibilidad, centrándose en más que los indicadores económicos en la medida en que su mandato lo permita
- estandarizar y documentar los procesos de selección para revisiones de control y cómo se utilizan
- mejorar el enfoque de la supervisión continua mediante la evaluación de la fragmentación y la superposición de entidades.

Las recomendaciones del capítulo se centran en el proceso de evaluación de riesgo y el Capítulo 2 abarca otros aspectos del SSC. El capítulo destaca las experiencias de diferentes países, como Reino Unido, Países Bajos, Brasil y Estados Unidos, para apoyar a la IGAE en el desarrollo de su modelo de supervisión continua.

La supervisión continua en el sector público español

El mandato de la IGAE de mejorar la eficiencia del sector público mediante la supervisión continua

La competencia de control del mandato ampliado de la IGAE se aplica a las entidades del sector público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado que se clasifiquen como entidades autónomas o entidades públicas empresariales (Gobierno de España, 2015[4]), entre otras.[3] Estas

organizaciones abarcan desde las empresas estatales hasta las fundaciones estatales y varían mucho en cuanto a tamaño, presupuesto, objetivos o ministerios competentes. La Tabla 1.1 muestra todas las entidades públicas sujetas a supervisión continua.

Tabla 1.1. Entidades del sector público en España sujetas a supervisión continua en 2017-19

Forma jurídica	Características	Número de entidades
Empresas comerciales estatales	Entidades públicas propiedad del Estado que se dedican a la actividad comercial y operan con arreglo al derecho mercantil	140
Consorcios adscritos a la Administración General del Estado	Proporcionan servicios públicos en régimen de asociación	71
Entidades autónomas	Creadas para prestar servicios públicos con mayor flexibilidad y se rigen de forma similar a los ministerios competentes	59
Fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado	Estas entidades están diseñadas para utilizar mecanismos del sector privado	36
Otras entidades públicas adscritas a la Administración General del Estado	Entidades públicas de la Administración General del Estado que no entran en ninguna de las otras categorías	31
Fondos sin personalidad jurídica	Financiado por el Presupuesto General del Estado	27
Otras entidades del sector público	Entidades públicas que no entran en ninguna de las otras categorías	22
Entidades públicas comerciales	Entidades comerciales que suministran bienes y servicios que dependen de los ministerios centrales	13
Agencias estatales	Tienden a tener una mayor autonomía de gestión y a menudo están sujetos a contratos de gestión basados en el desempeño con indicadores de resultados	9
Autoridades administrativas independientes	Creados por primera vez en la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015 y tienen funciones de supervisión sobre un sector o actividad económica en particular	6
Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social	Entidades públicas adscritas a la Seguridad Social	6
Universidad pública no transferida	Proveedor de servicios de educación superior	1
Total		**421**

Fuente: IGAE, Inventario de Entes del Sector Público, INVESPE.

Las actividades de supervisión continua se han convertido en el medio central para que la IGAE cumpla con estas responsabilidades, que incluyen el diseño y la implementación del SSC. Las actividades de supervisión continua se definen de la siguiente manera:

> *Se entiende por actuaciones de supervisión continua el conjunto de verificaciones y análisis, preferentemente automatizados, realizados con la finalidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos del sistema de supervisión continua, así como las actuaciones de control concretas que, con la misma finalidad, se acuerden realizar en el ámbito del control financiero permanente o de la auditoría pública previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (Gobierno de España, 2018[5]).*[4]

Por tanto, el vínculo entre la supervisión continua y el mandato actual de la IGAE está explícitamente reconocido y contemplado en la regulación, que proporciona directrices específicas sobre la coordinación, planificación y ejecución de estas actividades complementarias. Además, para definir con mayor detalle el papel de la IGAE en relación con el SSC, el Ministerio de Hacienda emitió una Directiva (Orden

HFP/371/2018) que señala la metodología para realizar la supervisión continua (Gobierno de España, 2018[5]). En concreto, la IGAE tenía las siguientes responsabilidades en virtud de la Directiva:[5]

- Desarrollar las actividades de supervisión continua conforme a lo requerido por la legislación.
- Planificar, realizar y evaluar las actividades relacionadas con la supervisión continua.
- Diseñar y gestionar un sistema de información accesible para las entidades del sector público sujetas a supervisión continua y los ministerios competentes.
- Emitir instrucciones que especifiquen los requisitos de información, los criterios y las directrices pertinentes para garantizar el buen funcionamiento del sistema de supervisión continua.

La Oficina Nacional de Auditoría y sus responsabilidades de supervisión continua

La IGAE sigue un modelo operativo descentralizado, con tres funciones de servicio centrales para cumplir con sus ámbitos principales de responsabilidad a nivel del gobierno central:

- la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), organismo de control financiero y de auditoría interna, que también es responsable del SSC.
- la Oficina Nacional de Contabilidad (ONC), responsable de la planificación y dirección de la contabilidad pública.
- la Oficina de Informática Presupuestaria (OIP), que diseña y aplica las políticas de la IGAE en materia de tecnologías de la información.

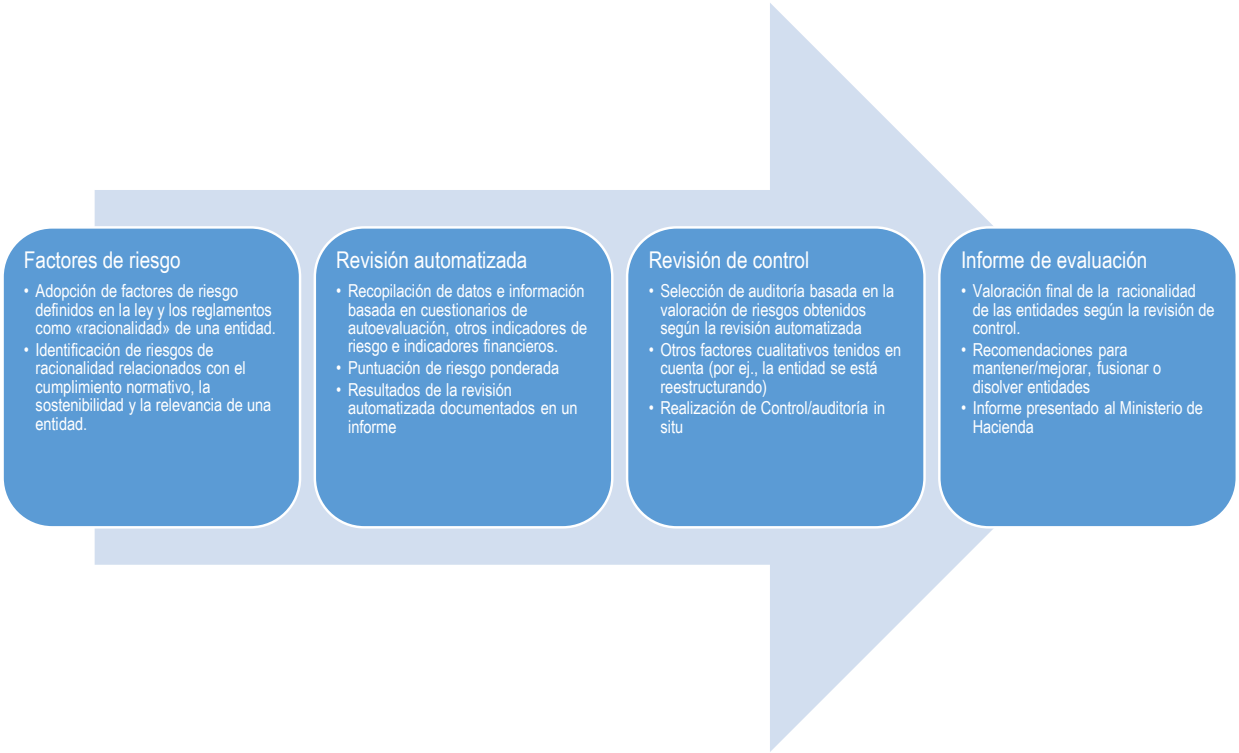
La IGAE también cuenta con las intervenciones delegadas, que consisten en "delegados" de control interno integrados en los ministerios y las entidades del sector público. Los delegados actúan como contralores financieros de estas instituciones gubernamentales y son responsables de los controles financieros y de las auditorías internas públicas (IGAE, 2020[9]). Dentro de la IGAE, la responsabilidad de planificar, gestionar e informar sobre el SSC está asignada a la ONA (IGAE, 2020[6]).

Aunque la ONA es el organismo responsable de coordinar y realizar las auditorías internas de las entidades del sector público a nivel de la administración central, su mandato también incluye la supervisión de los controles ejecutados por las divisiones de control dentro de la IGAE, así como los "delegados" integrados en los ministerios competentes o los controles financieros de los fondos de la UE. Por lo tanto, está bien posicionada para asumir un papel de liderazgo en el diseño y la implementación del SSC. La ONA cuenta con seis divisiones para cumplir su amplio mandato. En la actualidad, seis miembros del personal de la ONA dentro de la oficina del Director dirigen la planificación, el diseño y la aplicación del proceso del SSC. Entre ellos se encuentran el Director, tres auditores, un técnico y un especialista en TI.

Panorama general del SSC y definición del concepto de riesgo de racionalidad

Tras añadir la supervisión continua a su mandato, la ONA preparó una estrategia, que aprobó en 2018 (ONA, 2018[7]) y una metodología (ONA, 2020[8]) para poner en marcha el SSC. La estrategia se basa en los principios de un control interno eficaz (OCDE, 2020[9]) y se ajusta a los objetivos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas para el SSC. La Figura 1.1 ilustra los elementos clave del SSC en España.

Figura 1.1. Elementos y actividades clave del proceso de supervisión continua de ONA en España



Fuente: Elaboración de los autores de la OCDE.

Factores de riesgo

La *Directiva HFP/371/2018* sienta las bases para la definición e interpretación de ONA del riesgo en el contexto del SSC (Gobierno de España, 2018[5]). La Directiva exige tres niveles de verificación para que la ONA evalúe a las organizaciones públicas en cuanto a cumplimiento, sostenibilidad financiera y relevancia. En conjunto, estos factores de riesgo constituyen la base del concepto de "racionalidad de las estructuras" de las entidades públicas, tal como se define en la Directiva. A través de esta óptica de la «racionalidad» , la ONA interpreta el riesgo y da forma a sus revisiones automáticas y a su metodología de supervisión continua. Conforme a la definición de la ley, el SSC no está destinado explícitamente a identificar un conjunto más amplio de riesgos estratégicos, operativos o de reputación, como por ejemplo los riesgos de fraude o corrupción, si éstos se encuentran fuera del ámbito del concepto de racionalidad descrito en la Tabla 1.2.

Tabla 1.2. Factores de riesgo que sustentan el riesgo de racionalidad

Factor de riesgo	Descripción
Cumplimiento	La organización cumple con las leyes y reglamentos.
Sostenibilidad	La organización demuestra su sostenibilidad financiera.
Relevancia	La organización no duplica esfuerzos y es el órgano rector adecuado.

Fuente: Interpretación de la OCDE del Boletín Oficial (Boletín Oficial del Estado), (2018[5]).

En el caso de las entidades públicas y las fundaciones estatales, la sostenibilidad financiera incluye evaluar la posible disolución del organismo, teniendo en cuenta sus fuentes de financiación, niveles de gasto e inversión, así como el impacto, si lo hubiera, en los Presupuestos Generales del Estado. Para

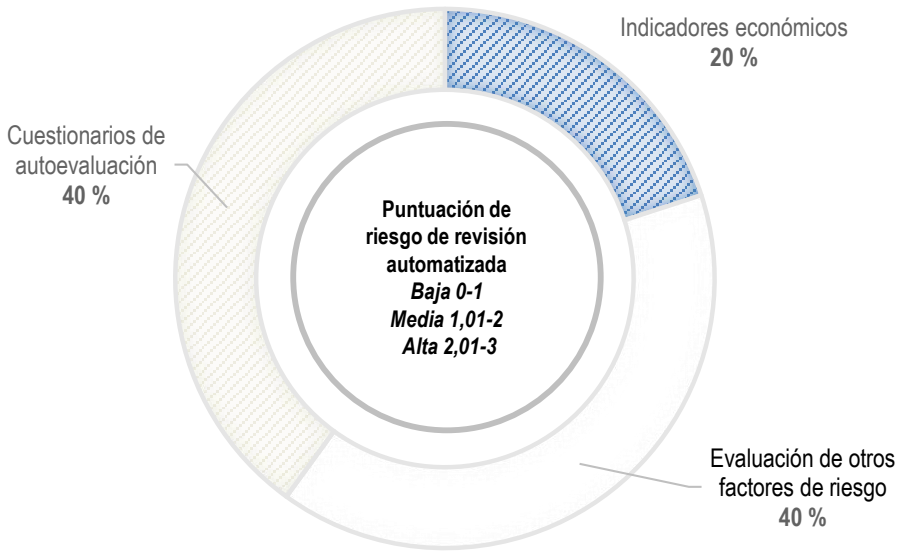
otras categorías de entidades del sector público, la sostenibilidad financiera se entiende, de acuerdo con la Directiva, como su capacidad para financiar los compromisos de gasto actuales y futuros dentro de los límites de las normas aplicables en cuanto a la deuda pública y la deuda comercial. Para establecer la pertinencia, la ONA debe comprobar que las razones por las que se creó una entidad del sector público siguen estando vigentes y dicha entidad aún es el medio más adecuado para cumplir los objetivos que se le han encomendado. Esta verificación se basa, en parte, en un examen del plan de acción estratégico de la organización. La ONA también verifica si la entidad sigue prestando los servicios para los que fue creada y evalúa la posible duplicación con otros órganos que podrían estar en mejor posición de prestar los mismos servicios.

Revisiones automatizadas

Las revisiones «automatizadas» son evaluaciones de riesgo que la ONA realiza a partir de indicadores derivados de los datos financieros y económicos informados por las entidades del sector público a la IGAE y otra información cualitativa. Las revisiones son «automáticas» en el sentido de que se recaban los datos y los indicadores se generan en una hoja de cálculo de Excel mediante el uso de fórmulas. Las revisiones automatizadas se aplican a todas las entidades mencionadas que entran en el ámbito de la supervisión continua. La ONA ha colaborado con la Oficina de Informática Presupuestaria (OIP) de la IGAE en el diseño de la herramienta que genera automáticamente indicadores y coeficientes financieros y económicos en hojas de cálculo de Excel, extrayendo los datos de los sistemas de información financiera pública denominados CICEP.red y RED.coa. En la actualidad, las entidades envían los datos a la IGAE mensual, trimestral o anualmente en forma de archivos de Excel.

La metodología de la ONA para las revisiones automatizadas genera una puntuación de riesgo basada en los siguientes datos: 1) los cuestionarios de autoevaluación; 2) la consideración por parte de la ONA de otros factores de riesgo cualitativos que varían según el tipo de entidad; y 3) los indicadores financieros (OCDE, 2020[9]). La Figura 1.2 muestra la ponderación que la ONA aplica a cada dato introducido en la puntuación total del riesgo de racionalidad en una escala de 0 (bajo) a 3 (alto). En concreto, las entidades con puntuaciones globales entre 0 y 1 se consideran de bajo riesgo, entre 1 y 2, de riesgo medio, y entre 2 y 3, de mayor riesgo. La puntuación determina qué entidades justifican una revisión de control. El resultado final de las revisiones automatizadas se denomina Informe de Acciones Automatizadas, que da a conocer los resultados del análisis de riesgos.

Figura 1.2. Principales datos ingresados para la revisión automatizada y ponderaciones para la puntuación de riesgo



Fuente: OCDE, adaptado de (ONA, 2018[7]).

Cuestionarios de autoevaluación

Las entidades del sector público deben presentar cuestionarios de autoevaluación a la ONA como parte del SSC. El cuestionario permite a la ONA recabar datos sobre las actividades de la entidad y los servicios prestados, sus fuentes de financiación, los gastos y el entorno de control interno. Las entidades acceden y rellenan el cuestionario mediante un formulario en línea incluido en los sistemas de información CICEP.red o RED.coa, según el tipo de organización. La herramienta utilizada para generar los indicadores y coeficientes a partir de los datos de los informes financieros también agrega las respuestas a los cuestionarios de autoevaluación junto con cualquier documentación de apoyo proporcionada por la entidad. Los analistas que llevan a cabo la evaluación de riesgos del SSC acceden a las respuestas y a cualquier prueba aportada por las entidades a través de archivos Excel. La dirección de cada entidad, sujeta a supervisión adicional y a acciones legales, certifica la información que la ONA recibe como parte de la autoevaluación. La ONA revisa las respuestas para comprobar su coherencia interna, y si la entidad es seleccionada para una revisión de control, comprueba si la información proporcionada en el cuestionario es confiable y precisa.

Otros factores de riesgo

"Otros factores de riesgo cualitativos" es un término utilizado en la documentación estratégica y metodológica del SSC, constituyendo el 40 por ciento de la puntuación global de riesgo de la revisión automatizada. Estos factores de riesgo se basan en diversas fuentes, tales como los datos presupuestarios, los datos de *RED.coa* y la información de *AUDINet* de la IGAE, que es una aplicación que actúa como repositorio central de los informes de control e información sobre la fiscalización de las cuentas públicas. Al igual que los cuestionarios de autoevaluación, estos factores de riesgo varían según el tipo de entidad. Por ejemplo, las entidades autónomas y las agencias estatales están sujetas a un mayor número de factores de riesgo, como el tiempo de existencia del organismo, el gasto total de la entidad, el volumen de transferencias gubernamentales como porcentaje de los ingresos totales y los ingresos, así

como el dictamen de auditoría de la organización, entre otros (véase la Tabla 1.3 para conocer una lista de todos los “otros factores de riesgo” para las entidades autónomas y las agencias estatales). La ONA otorga a cada uno de estos factores de riesgo una ponderación, que utiliza para calcular una puntuación de riesgo individual. Las puntuaciones de riesgo se suman para obtener una valoración total de "otros factores de riesgo cualitativos" para cada organización.

Indicadores financieros

Los indicadores financieros de la ONA abarcan áreas comunes de buenas prácticas en la gestión de las finanzas públicas, como la solvencia, la capacidad del organismo para cumplir con las obligaciones a largo plazo, así como la liquidez, su capacidad para cumplir con las obligaciones presentes[6] (IPSASB, 2014[10]). Los indicadores también tienen en cuenta aspectos del rendimiento operativo, así como la productividad de las entidades que tienen actividades comerciales. Por ejemplo, los indicadores de las entidades estatales tienen en cuenta la capacidad de cubrir los compromisos de deuda (solvencia), pero también los componentes operativos y de prestación de servicios (véase la Tabla 1.3).

Tabla 1.3. Indicadores financieros utilizados para evaluar a las entidades estatales, entre otros

Estos parámetros también se aplican a las entidades autónomas, consorcios, fondos sin personalidad jurídica y otras entidades públicas

Solvencia	Ingresos y gastos (%)	Gestión presupuestaria	Liquidez	Actividad (Promedio)
S.1 Deuda sobre activos (%)	CREP.1 Ingresos fiscales/ Ingresos de actividades ordinarias	PRE.1 Gastos presupuestados actuales	L.1 Liquidez general	A.1 Unidades completadas/planificadas (actividades)
S.2 Excedente de las actividades ordinarias	CREP.2 Transferencias/ Ingresos de actividades ordinarias	PRE.1B Gastos presupuestados actuales	L.2 Liquidez inmediata	A.4 Población cubierta (actividades)
S.3 Autofinanciamiento (%)	CREP.3 VN y PS/ Ingresos de actividades ordinarias	PRE.2 Período medio de pago (días)		A.5 Tiempo de espera para el servicio (días)
S.4 Cobertura (%)	CREP.4 Otros ingresos/ Ingresos de actividades ordinarias	PRE.3 Ingresos presupuestados actuales		B.1 Coste de la actividad/número de usuarios (días)
S.5 Efectivo y equivalentes de efectivo	CREP. 5 Gastos de personal/ Gastos administrativos	PRE.3B Ingresos presupuestados actuales		B.2 Coste de la actividad real/costo proyectado (actividades)
	CREP. 6 Transferencias/ Gastos administrativos	PRE.4 Periodo medio de cobro (días)		B.3 Coste de la actividad/unidades equivalentes (euros)
	CREP. 7 Otros gastos/Gastos administrativos			C.1 Indicadores económicos (promedio)
	CREP. 8 Gastos administrativos/Ingresos de actividades ordinarias			C.2 Indicadores económicos (euros)

Fuente: (ONA, 2020[8]).

La ONA tiene en cuenta parámetros adicionales para las entidades que realizan actividades comerciales, como las sociedades mercantiles estatales, las entidades públicas empresariales y las fundaciones. Por ejemplo, ya que estas entidades pueden pedir préstamos a prestamistas comerciales, se incluye como indicador financiero el porcentaje de préstamos bancarios sobre el pasivo (véase la Tabla 1.4).

Tabla 1.4. Indicadores y coeficientes para las entidades del sector público que realizan actividades comerciales

Aplicable a empresas comerciales del Estado, entidades comerciales públicas y fundaciones

Gestión financiera (%)		Estructura (%)	Productividad (en euros 000)
SF. 1 Liquidez o prueba ácida	SF. 7 Deuda a largo plazo	E.1 Subvenciones/ Volumen de negocios	P.1 Promedio de gastos de personal
SF.2 Liquidez inmediata	SF. 8 Deuda a corto plazo	E.3 Subvenciones/ Capital	
SF. 3 Solvencia	SF.9 Préstamos bancarios/ Pasivos	E.4 Aportaciones de los accionistas al capital social	
SF.4 Garantías o cobertura	SF.10 Rentabilidad económico	E.5 Deuda de partes vinculadas / Capital	
SF. 5 Cobertura de activos fijos	SF.11 Rentabilidad financiero	E.6 Subvenciones / Ganancias operativas	
SF. 6 Endeudamiento			

Fuente: (ONA, 2020[8]).

También se espera que las entidades proporcionen información sobre las necesidades anuales de financiación (para las entidades clasificadas como administraciones públicas en el Sistema Europeo de Cuentas), el resultado bruto de explotación, las fuentes de gastos e inversiones o las previsiones de sostenibilidad. Las entidades públicas y las fundaciones estatales también deben proporcionar informes anuales de gastos e inversiones. Otras entidades deben presentar previsiones de sostenibilidad o, como mínimo, un informe sobre su capacidad para financiar compromisos actuales y a largo plazo dentro de las limitaciones aplicables a la deuda pública.

Revisiones de control e informes de evaluación

La ONA selecciona a las entidades públicas para someterlas a un escrutinio adicional mediante "revisiones de control" *in situ*, que elige en función de las puntuaciones de riesgo calculadas durante el proceso de revisión automatizado, así como de la consideración de factores cualitativos adicionales. Por ejemplo, la ONA tiene en cuenta si el organismo ha pasado recientemente por un proceso de reestructuración o si no ha presentado un cuestionario de autoevaluación. En estos casos, las entidades se considerarían de mayor riesgo y, por tanto, sería más probable que la ONA los elija para una revisión de control. Como parte de estas revisiones, la ONA o las intervenciones delegadas dentro del organismo pueden evaluar si una entidad está logrando sus objetivos y tenerlo en cuenta en su dictamen final. Las revisiones culminan con un informe de evaluación que transmite la opinión de la ONA sobre la racionalidad del organismo, tal como se ha definido anteriormente, con una de las tres conclusiones siguientes:

- *Mantener*— la ONA recomienda que el organismo se mantenga en su forma actual, con posibles recomendaciones de mejora.
- *Fusionar*— la ONA recomienda que el organismo se fusione con otra entidad con objetivos y funciones similares.
- *Disolver*—la ONA determina que el organismo es financieramente insostenible y debe disolverse.

La ONA informa anualmente al Ministerio de Hacienda sobre los resultados de las acciones individuales tras las revisiones de control. El Ministerio de Hacienda, junto con los ministerios competentes, puede presentar las recomendaciones de la ONA al Consejo de Ministros, que en última instancia toma la decisión (OCDE, 2020[9]). Esta es una característica clave del SSC y de su público objetivo. Su eficacia depende del juicio y las decisiones de los dirigentes políticos que son responsables de los acuerdos institucionales del gobierno y tienen la autoridad para aceptar o rechazar las recomendaciones de la ONA

Fortalecer las evaluaciones de riesgo para la supervisión continua

La ONA podría formalizar los criterios de sus revisiones automatizadas y aclarar la relación de los indicadores con la estrategia de supervisión continua

Desde que la ONA comenzó a planificar el SSC en 2018, ha diseñado la metodología, ha desarrollado herramientas para permitir el proceso y ha concluido un ciclo completo de revisiones durante una fase piloto en 2019. A medida que el SSC evoluciona y previo a su aplicación en otros niveles de gobierno, existen oportunidades para que la ONA mejore su enfoque. En primer lugar, la ONA podría formalizar los criterios y justificaciones que ha desarrollado para las revisiones automatizadas, incluyendo la documentación de su justificación para los indicadores y los vínculos con la estrategia de supervisión continua. De este modo, la ONA fomentaría la transparencia de sus procesos y mejoraría la comprensión de cómo la ONA interpreta y actúa sobre los riesgos entre las entidades sujetos a supervisión continua. La ONA ha elegido un amplio conjunto de indicadores para las revisiones automáticas y también ha reconocido la necesidad de ajustar los indicadores en función de la forma jurídica del organismo del sector público. La selección de indicadores para la sostenibilidad financiera en particular refleja un amplio consenso sobre la eficacia de medir la sostenibilidad financiera evaluando los gastos, los ingresos, la deuda y la gestión de fondos (Pina, Bachiller and Ripoll, 2020[11]). Sin embargo, no todos los indicadores se tienen en cuenta en la ponderación del riesgo de un organismo. Por ejemplo, la Tabla 1.5 muestra los indicadores financieros sobre los que la ONA recoge información de las entidades públicas empresariales, incluyendo los que contribuyen al 20% de la puntuación de riesgo de la revisión automatizada y los que no se consideran como parte del cálculo del riesgo ponderado. A efectos de este informe, la OCDE no incluyó las ponderaciones de cada uno de los indicadores, pero es precisamente esta información la que podría ser útil para que las entidades públicas la conozcan.

Tabla 1.5. Indicadores financieros de las entidades públicas empresariales por área de riesgo

	Estructura	Productividad	Gestión financiera
Incluidos en el puntaje de riesgo	• Subvenciones/Volumen • Subvenciones/Capital • Subvenciones /Ganancias operativas	N/A	• Coeficiente de liquidez o de prueba ácida • Coeficiente de rapidez • Endeudamiento • Desempeño financiero
No incluidos en el puntaje de riesgo	• Contribuciones de los accionistas al capital • Deuda con partes relacionadas /capital	Gastos promedio de personal	• Solvencia • Garantías o cobertura • Cobertura de activos fijos • Deuda a largo plazo • Deuda a corto plazo • Empréstitos bancarios/ Pasivo • Desempeño económico

Nota: Aunque no se muestran en la tabla, las ponderaciones de las entidades públicas empresariales se aplican a las entidades del sector público clasificadas como "otras entidades de derecho público", a excepción del indicador de gastos promedio de personal.
Fuente: La ONA, archivo de Excel *Indicadores Entes Públicos* (ONA, 2020[12]).

Los cuestionarios de autoevaluación siguen un diseño similar. A pesar de la amplitud de las preguntas en la autoevaluación, sólo algunas de las respuestas contribuyen a la puntuación global de riesgo de un organismo para el SSC. Por ejemplo, sólo 11 de las 36 preguntas de las fundaciones estatales contribuyen a la puntuación global de riesgo, como se muestra en la Tabla 1.6. Otros cuestionarios de autoevaluación para diferentes tipos de organizaciones se basan también en un subconjunto de las respuestas como parte del cálculo del 40% de la puntuación de riesgo. La ONA indicó que, a los efectos del proyecto piloto,

el equipo de evaluación aprovechó la experiencia y el juicio profesional para determinar los parámetros que tendría una ponderación de riesgo asignado (OCDE, 2020[9]).

Tabla 1.6. Preguntas de autoevaluación para las fundaciones estatales que contribuyen a la puntuación de riesgo

Pregunta
¿Se incluyen los objetivos de la fundación en un plan de acción estratégico que abarque la justificación de su establecimiento, los objetivos estratégicos, la descripción de las actividades fundamentales, el calendario de aplicación, el presupuesto, el sistema de control interno y los indicadores de desempeño?
¿Tiene la fundación algún objetivo o actividad que se comparta con otras fundaciones o entidades públicas?
Valor cualitativo del patrocinio recibido externo al sector público estatal
¿Ha establecido el Patronato un modelo de control interno que tenga por objeto ofrecer una garantía razonable de que se logren sus objetivos?
¿Considera que se han producido cambios que justifiquen una revisión de la forma en que se integra la fundación o de sus patrocinadores?
¿Considera que ha habido cambios que justifiquen una revisión de los fines y objetivos de la fundación?
I En los últimos cinco años, ¿ha sido la fundación objeto de acciones en virtud del artículo 132 de la Ley de regulación jurídica de las administraciones públicas de 2015?
¿El plan de acción estratégico de la Fundación fue aprobado por el Patronato?
En su opinión, ¿ha habido cambios que puedan justificar la fusión de la Fundación con otro organismo que tenga objetivos similares?
En los últimos cinco años, ¿ha habido cambios significativos en las circunstancias de los patrocinadores de la Fundación?
En su opinión, califique la medida en que la Fundación dispone de los recursos necesarios (personal, materiales, equipo, etc.) para lograr eficazmente sus objetivos.

Nota: Cada pregunta recibe una ponderación diferente determinado por la ONA.
Fuente: Los archivos de datos proporcionados por la ONA a la OCDE con extractos de CICEP.red y RED.coa (2019).

La metodología de la ONA para las revisiones automatizadas es rigurosa y está basada en pruebas, pero también es compleja y se basa en numerosas decisiones internas. Aunque el juicio puede ser sólido, la ONA podría aclarar con más detalle por qué decide incluir algunas preguntas o indicadores y no otros, así como proporcionar la justificación a las partes interesadas sobre cómo determina los parámetros específicos para los indicadores individuales. Por ejemplo, los funcionarios de la ONA señalaron que las preguntas que no utiliza para la puntuación de riesgo siguen siendo importantes para evaluar la coherencia interna y la confiabilidad de las respuestas proporcionadas. La ONA también podría proporcionar detalles adicionales en los documentos metodológicos existentes que expliquen los criterios para incluir indicadores específicos como parte de su modelo, así como sus decisiones sobre las ponderaciones asignadas.

Además de formalizar la justificación de las métricas utilizadas y las ponderaciones correspondientes, la ONA podría aclarar aún más la relación entre los factores de riesgo de racionalidad, los indicadores seleccionados y sus métodos de evaluación de los riesgos a través de las revisiones automatizadas y de control. En concreto, esto podría incluir explicaciones sobre la manera en que la ONA utiliza la información de los cuestionarios de autoevaluación, otros factores de riesgo e indicadores financieros para fundamentar las decisiones relativas a los factores de riesgo antes mencionados (es decir, el cumplimiento, la sostenibilidad financiera y la relevancia), así como la selección de organizaciones para una mayor revisión del control. Concretamente, en su documentación metodológica, la ONA podría explicar la relación entre los riesgos de racionalidad y las áreas de riesgo identificadas para cada tipo de organización. Por ejemplo, en la Tabla 1.4, la ONA podría aclarar cómo los indicadores relacionados con las áreas de riesgo de estructura, productividad y gestión financiera se traducen directamente en las 3 áreas de riesgo de racionalidad: cumplimiento, sostenibilidad financiera y relevancia. Esto ayudaría a promover la transparencia, así como la coherencia a medida que el SSC se desarrolla. También respondería a la necesidad que expresaron los funcionarios en las entrevistas con la OCDE de obtener

más información por parte de la ONA sobre cómo utiliza la información proporcionada para la supervisión continua.

Para la ONA, el SSC es un nuevo medio para dar a conocer y aplicar las normas de la administración pública relacionadas con la gestión y el control financieros. Según los responsables de la ONA, el SSC se inspira en el Marco Integrado de Control Interno emitido por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la. Comisión Treadway (COSO) de 2013. El Recuadro 1.1 presenta una herramienta de autoevaluación desarrollada por la Academia Nacional de Finanzas y Economía (NAFE) del Ministerio de Hacienda de Países Bajos. Esta herramienta apoya las evaluaciones y la autoevaluación, pero va más allá de un cuestionario. Ofrece una matriz de autoevaluación y explicaciones claras sobre la gestión financiera y el control interno. Tiene la ventaja adicional de ayudar a los directivos de la administración pública a aprender y aplicar las normas y las buenas prácticas.

Recuadro 1.1. Autoevaluación de la gestión y el control financieros de los Países Bajos para el Gobierno

La Academia Nacional de Finanzas y Economía (NAFE) del Ministerio de Finanzas de Países Bajos desarrolló una herramienta de autoevaluación para mejorar la gobernanza pública, que se enfoca en el control de la gestión financiera (CGF) como componente clave del control interno público. El NAFE desarrolló una matriz de evaluación del CGF como herramienta práctica para apoyar las evaluaciones de las políticas y prácticas del CGF a nivel institucional, así como para ayudar a las evaluaciones y acciones de seguimiento para fortalecer el CGF. Según la NAFE, las razones para desarrollar tales herramientas incluyen:

- No hay un CGF detrás del desarrollo de la auditoría interna.
- Los elementos clave del CGF ya están implementados, como los departamentos financieros y los sistemas de información, pero siguen existiendo problemas operativos y de aplicación (incluidos los que se enumeran a continuación).
- Excesivo control operativo por parte de la alta dirección.
- La Segunda Línea de Defensa, es decir, la gestión de riesgos, la supervisión y el control no están desarrollados.
- Las divisiones financieras no apoyan la planificación y el control, salvo el control del presupuesto.
- Falta de un mecanismo de planificación y control a nivel de la entidad, así como de planificación y control a nivel operativo.
- Líneas de responsabilidad borrosas entre la segunda y la tercera líneas de defensa, es decir, entre la gestión de riesgos y la función de auditoría interna.
- Falta de indicadores clave de desempeño.

La matriz de evaluación del CGF de la NAFE permite al nivel directivo conocer el diseño de su organización evaluado en función de los criterios de buenas prácticas, basados en los principios de Control Financiero Interno Público (CFIP) de la Unión Europea. Los evaluadores deben tener un excelente conocimiento del CFIP, incluidos los elementos de responsabilidad de los directivos. Además de que los directivos utilicen la matriz como autoevaluación para su departamento, los auditores internos pueden hacer uso de la matriz durante una evaluación integral de la entidad de los sistemas CGF que se están ejecutando actualmente. La implementación efectiva de la metodología de autoevaluación, que incluye la cumplimentación de la matriz del CGF, genera perspectivas sobre posibles acciones para mejorar la configuración y las prácticas del CGF. La matriz y los resultados pueden compartirse con la dirección y el personal. La Tabla que aparece a continuación muestra la fila

de encabezado de la matriz, seguida de un ejemplo de cómo puede llenarse cada columna. Una matriz real incluiría todos los componentes clave del sistema de control interno, tales como la función de auditoría interna, así como muchas otras variables clave e impactos de evaluación.

Tabla 1.7. Ejemplo ilustrativo de algunos componentes de una matriz de evaluación del CGF

Componente clave de control interno	Variables clave	Aspectos de evaluación	Indicadores	Fuentes	Enfoque metodológico
CGF dentro de los procesos/ programas principales (I)	Configuración de la rendición de cuentas de los directivos (composición del triángulo de la rendición de cuentas: Responsabilidad, Rendición de cuentas y Autoridad) (I.1)	Responsabilidad: existe una estructura de mandato delegado (tareas/ obligaciones) descritas que se ajustan a la estructura organizativa	CGF en los procesos/programas /proyectos (I)	Configuración de la rendición de cuentas de los directivos (composición del triángulo de la rendición de cuentas: Responsabilidad, Rendición de cuentas y Autoridad) (I.1)	Responsabilidad: existe una estructura de mandatos delegados (tareas/obligaciones) descrita que se ajusta a la estructura organizativa.
	Alineación de la configuración de rendición de cuentas de la dirección (I.2)	Las responsabilidades están armonizadas y en equilibrio con las obligaciones de rendición de cuentas y las autoridades otorgadas (I.2.1)	Alineación de los tres elementos del triángulo de la rendición de cuentas	Reglamento interno/proceso /descripciones de programas	Estudiar los reglamentos internos pertinentes y evaluar en qué medida las responsabilidades, la rendición de cuentas y las autoridades están equilibradas entre sí
CGF a través de procesos de supervisión/ control/ seguimiento de apoyo (II)	Rendición de cuentas de los directivos (II.1)	Responsabilidad: La división de tareas y responsabilidades entre las funciones de apoyo de segunda línea y los departamentos de primera línea es clara e inequívoca. (II.1.1)	La división de tareas y responsabilidades entre los procesos primarios de primera línea y las funciones de apoyo de segunda línea es clara	• Reglamentos/ procedimientos internos • Gestión operativa • Gestión de las funciones de apoyo (por ejemplo, departamento financiero, departamento de planificación, RRHH, TI)	Revisar el reglamento/ procedimientos internos y verificar si se puede distinguir una división clara de las tareas entre la primera y la segunda línea. ¿Está descrita de alguna forma? En las entrevistas: tratar de determinar si la división de tareas coincide con la filosofía de primera y segunda línea o no. Si la distinción entre primera y segunda línea no es clara: describirla

Fuente: (Ministerio de Finanzas de Países Bajos, Marzo de 2018[13]).

Por último, la matriz de evaluación del CGF se basa en el Modelo de las Tres Líneas del Instituto de Auditores Internos. En concreto, según este modelo, los gestores operativos son la primera línea. Son responsables de aplicar y mantener un control interno eficaz, al tiempo que evalúan los riesgos para las operaciones y los objetivos estratégicos. Las diversas funciones de supervisión, gestión de riesgos y cumplimiento de la normativa que supervisan la gestión operativa constituyen la segunda línea. Estas

funciones se encargan de apoyar, supervisar, vigilar y controlar la primera línea. La función de auditoría interna es la tercera línea, y proporciona una garantía independiente sobre el funcionamiento de las dos primeras líneas. Cada una de estas tres "líneas" se refleja en la matriz de evaluación del CGF, ya que desempeñan funciones distintas dentro del marco de gobierno más amplio de la organización.

Fuente: Ministerio de Finanzas de Países Bajos (Marzo de 2018[13]), *Good Financial Governance and Public Internal Control, Presentation to the OECD [Buena gobernanza financiera y control interno público, presentación a la OCDE].*

Los funcionarios de las entidades públicas entrevistados por la OCDE mostraron un amplio apoyo a la ONA y a las recomendaciones que ha formulado hasta la fecha a través del proceso del SSC. En una entrevista, una entidad planteó la cuestión de la carga administrativa que genera el SSC, especialmente en lo que respecta a la necesidad de recopilar y responder a los cuestionarios. Para evitar la duplicación de esfuerzos y limitar la carga administrativa sobre las organizaciones, en el marco del proceso de CSS sólo se exige a las organizaciones la información que no es fácilmente accesible por la IGAE y la ONA (Gobierno de España, 2018[5]). Además, para promover la eficiencia, los requisitos técnicos son los mismos tanto para los informes financieros como para el SSC. Los propios cuestionarios de autoevaluación, realizados anualmente, constan de unas 35 preguntas. Estas medidas sugieren que la ONA ha tomado en cuenta la carga que supone para las organizaciones públicas en el diseño del SSC. No obstante, el proceso de formalización de sus criterios y de documentación adicional de los fundamentos de su metodología podría dar lugar a un conjunto de cuestionarios de autoevaluación aún más reducido y menos gravoso, que actualmente no utiliza todas las preguntas para la puntuación del riesgo tal como se presenta en el presente.

El SSC utiliza eficazmente los indicadores financieros, pero sigue habiendo oportunidades para aprovechar el proceso para una evaluación más amplia de la sostenibilidad

Como se ha comentado, uno de los tres factores de riesgo en los que se centra la ONA al evaluar el riesgo de racionalidad es la sostenibilidad financiera (los otros son el cumplimiento y la relevancia). La evaluación de los indicadores y coeficientes financieros es un punto de partida útil para que la ONA evalúe la sostenibilidad financiera de las entidades del sector público de acuerdo con la Directiva de supervisión continua. Sin embargo, en otros países de la OCDE, muchas entidades de auditoría están incorporando un enfoque en las métricas financieras o económicas y considerando cada vez más el valor de los beneficios ambientales y sociales que el organismo proporciona. Una forma en que la ONA puede seguir adelante con sus esfuerzos por mejorar el impacto y la eficacia del SSC es considerar nociones más amplias de sostenibilidad financiera a largo plazo como parte de su proceso de evaluación de riesgos. Para ello, la ONA necesitaría una reforma a la Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público. La reforma ayudaría a la ONA a modernizar aún más el SSC para futuras iteraciones y a apoyar una visión a más largo plazo para el gobierno y la sociedad que trascienda la estrecha interpretación de la sostenibilidad a las preocupaciones financieras a corto plazo.

Las definiciones de sostenibilidad financiera en el contexto del sector público pueden variar. Un factor común en la mayoría de las definiciones es la probabilidad de quiebra de las entidades públicas con importantes pasivos o cargas de deuda (Pina, Bachiller and Ripoll, 2020[11]). Sin embargo, la sostenibilidad financiera de las organizaciones públicas es más compleja que este único factor. El Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) define la sostenibilidad fiscal o financiera a largo plazo como una circunstancia en la que una entidad del sector público es capaz de alcanzar sus objetivos de prestación de servicios y cumplir sus compromisos financieros tanto ahora como en el futuro (IPSASB, 2013[14]). Esta definición es similar a la de sostenibilidad financiera de la Directiva sobre el SSC, pero con un énfasis añadido en la prestación de servicios.

En las directrices recomendadas por las NICSP para las entidades del sector público, la consideración de la sostenibilidad financiera es más amplia que la información contable de los estados financieros. Incluye las proyecciones de entradas y salidas de efectivo relacionadas con el suministro de bienes, servicios y programas que prestan servicios públicos utilizando las hipótesis políticas actuales durante un período determinado. Las NISCP identificaron tres dimensiones interrelacionadas de la sostenibilidad financiera a largo plazo -servicio, ingresos y deuda-, así como dos aspectos que afectan a cada dimensión: la *capacidad*, la capacidad de la organización para cambiar o influir en la dimensión, y la *vulnerabilidad*, el grado de dependencia de la organización de factores ajenos a su control o influencia:

- **Servicio**: el volumen y la cantidad previstos de servicios públicos y derechos a los beneficiarios que una organización puede prestar. Esta visión de la sostenibilidad financiera toma en cuenta las hipótesis de políticas relacionadas con los ingresos procedentes de los impuestos u otras fuentes, así como las limitaciones de la deuda, además considera el impacto en la capacidad de la organización para prestar servicios.
- **Ingresos**: impacto de los niveles impositivos y otras fuentes de ingresos en la prestación de servicios, sin dejar de lado las limitaciones de la deuda. En esta dimensión, el organismo considera su capacidad para variar los niveles de ingresos fiscales, modificar o agregar fuentes de ingresos. También considera la vulnerabilidad del organismo a las fuentes externas de ingresos. Por ejemplo, si las transferencias intergubernamentales de una organización tienen un mandato legal, es probable que sus flujos de ingresos sean más estables
- **Deuda**: considera los niveles de endeudamiento y los niveles de endeudamiento proyectados durante el período de evaluación a la luz de los compromisos previstos de prestación de servicios. En esta dimensión, un organismo considera su capacidad para cumplir sus compromisos financieros a tiempo o para refinanciar o incurrir en deuda adicional cuando sea necesario. El nivel de deuda neta o el monto gastado en el suministro de bienes y la prestación de servicios en el pasado que necesita ser financiada en el futuro, es un indicador clave como se ilustra en la Figura 1.3.

Figura 1.3. Relaciones entre las dimensiones de la sostenibilidad financiera a largo plazo

Nota: El título original es "Relaciones entre las dimensiones de la sostenibilidad fiscal a largo plazo."
Fuente: (IPSASB, 2013[14]).

En las evaluaciones de la sostenibilidad financiera pueden utilizar una amplia gama de datos, como información financiera y no financiera sobre las condiciones económicas y demográficas futuras, supuestos sobre las tendencias nacionales y mundiales, como la productividad, la competitividad relativa de la economía (en los planos nacional, estatal o local) y las variables demográficas (IPSASB, 2013[14]). La ONA ya tiene en cuenta varios factores relacionados con las dimensiones de los ingresos y la deuda, y considera los aspectos del rendimiento de las organizaciones que supervisa como parte del SSC. Partiendo de esta base, y siempre que obtenga el mandato legal, la ONA podría aumentar su atención a la dimensión de los servicios en el modelo de las NICSP. Por ejemplo, la ONA podría incorporar preguntas e indicadores cualitativos en sus cuestionarios de autoevaluación y "otros factores de riesgo" que aporten puntos de vista sobre la dimensión del servicio de, tales como:

- ¿El (Los) organismo(s) tiene(n) la capacidad de variar el volumen o la cantidad de los servicios que presta?
- ¿El (Los) organismo(s) es/son vulnerable(s) a factores tales como la incapacidad de variar los niveles de servicio o la falta de voluntad de los beneficiarios para aceptar servicios reducidos?
- ¿Se espera que el gasto en programas específicos aumente a un ritmo mayor que el nivel general de gasto?
- ¿El (Los) organismo(s) con actividades intensivas en capital contabilizan las vidas útiles previstas o los valores de reposición de propiedades, planta y equipo?

Estas preguntas son útiles para evaluar la sostenibilidad financiera a medio y largo plazo porque permiten comparar los compromisos actuales o proyectados de una organización en un estado futuro, basado en hipótesis razonables. La ONA también podría añadir indicadores relacionados con el rendimiento que sean relevantes no sólo para los objetivos de las entidades individuales, sino también para las políticas transversales que dependen de la eficacia y la eficiencia de diversas organizaciones o programas. Esto podría incluir indicadores relacionados con las políticas de salud, educación y bienestar. Por ejemplo, yendo más allá de los resultados financieros de una entidad, los indicadores de la ONA podrían reflejar el costo de la asistencia sanitaria como porcentaje de los ingresos previstos procedentes de impuestos y otras fuentes, o como porcentaje de los cambios en el volumen estimado de beneficiarios. Este análisis brindaría perspectivas sobre los posibles retos sistémicos relacionados con la sostenibilidad de la prestación sanitaria. Este análisis también proporcionaría a las entidades responsables, así como a los consumidores de los informes de la ONA, una visión más profunda sobre el funcionamiento de los servicios y el uso que se da al dinero de los contribuyentes.

Como objetivo a largo plazo, un mandato legal renovado también permitiría a la ONA considerar los retos medioambientales (es decir, el contexto externo) que podrían afectar a la sostenibilidad en el contexto del SSC. Los indicadores ambientales/contextuales son cruciales en la evaluación de la sostenibilidad en los órganos de gobiernos locales (Pina, Bachiller and Ripoll, 2020[11]) y abarcan factores como las necesidades y los recursos de la comunidad, las limitaciones intergubernamentales, el riesgo de catástrofes, la cultura política y las condiciones económicas externas. Estas consideraciones adicionales ayudan a los responsables de la toma de decisiones a gobernar mejor, a tomar decisiones predictivas y a mejorar las políticas, los controles y la inversión de recursos para garantizar la consecución de los objetivos en relación con los riesgos de racionalidad del cumplimiento, la sostenibilidad y la relevancia.

Además, tomar en cuenta el contexto más amplio también podría tener implicaciones prácticas para la unidad de análisis de la ONA para el SSC. Actualmente, el SSC se dirige a entidades individuales, de acuerdo con la ley y la normativa que lo regula. Las revisiones automatizadas capturan información relacionada con entidades específicas y las posteriores revisiones de control se llevan a cabo en las entidades que suponen un mayor riesgo. En el contexto del SSC, la ONA sólo ha realizado auditorías entidad a entidad. La experiencia del Reino Unido permite comprender un enfoque que ofrece opciones para supervisar instituciones individuales y entre varias instituciones, teniendo en cuenta el contexto medioambiental.

En el Reino Unido, el gobierno estableció revisiones trienales para garantizar que las entidades públicas no departamentales (OPND) se sometieran a un control periódico y sólido.[7] El objetivo es similar al del SSC de la ONA, aunque con un mayor enfoque en los resultados y el impacto. Las revisiones actúan como mecanismos para garantizar que las OPND existen con un objetivo claro, prestan los servicios que los usuarios desean, maximizan la rentabilidad para el contribuyente y confirman que no han dejado de ser útiles (UK Cabinet Office, 2015[15]). Desde la puesta en marcha del programa en 2011, los departamentos han revisado cientos de entidades y han recomendado la disolución de las OPND. El éxito del programa de revisión trienal sirvió para diseñar la metodología de transformación del Programa de Transformación de las Entidades Públicas 2015-2020 (véase el Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2. El programa de transformación de los entidades públicos del Reino Unido 2016-20

En abril de 2011, la Oficina del Gabinete del Reino Unido anunció una revisión trienal a partir de 2011 para todos los organismos públicos no departamentales (OPND) aún existentes tras las reformas introducidas por la Ley de Entidades Públicos. Según la Oficina del Gabinete, la revisión condujo a un gobierno "menos numeroso, más responsable y más eficiente"; las revisiones trienales reunieron a las entidades públicas de todos los departamentos para lograr una mayor transformación de la que los departamentos podrían llevar a cabo por sí solos. Con base en este esfuerzo, la Oficina del Gabinete estableció el Programa de Transformación de las Entidades Públicas 2016-2020. Las revisiones dirigidas por el Departamento que se llevan a cabo en el marco de este programa ofrecen garantías periódicas sobre la necesidad continua, la eficiencia y el buen gobierno de las entidades públicas. El programa tiene dos vertientes, que consisten en "revisiones a la medida" y "revisiones funcionales".

Revisiones a la medida

Las revisiones a medida amplían el alcance del proceso de revisión trienal para incluir las agencias ejecutivas y los departamentos no ministeriales. Cada organismo es objeto de una revisión a la medida. El alcance de la revisión a la medida puede llevarse a cabo en el contexto de las revisiones departamentales o funcionales, mismas que se describen a continuación. Su objetivo es cuestionar y ofrecer garantías sobre la necesidad continua de un organismo público individual tanto en función como en forma. Las revisiones se centran en la capacidad de la entidad para prestar un servicio más eficaz y eficiente, incluyendo la identificación del potencial de ahorro de eficiencia, y en su caso, su capacidad para contribuir al crecimiento económico. Las directrices de la Oficina del Gabinete indican que la revisión "debe incluir una evaluación del desempeño del organismo o la garantía de que existen procesos para realizar dichas evaluaciones". Las revisiones también toman en cuenta las disposiciones de control y gobernanza establecidas para garantizar el cumplimiento de los principios de buen gobierno corporativo.

Revisiones funcionales

Las revisiones funcionales abarcan todos los departamentos y examinan de forma holística las funciones de varias entidades públicas en áreas de gobierno similares o relacionadas. Este enfoque permite identificar oportunidades de reforma que no pueden revelarse revisando las entidades una por una. La primera revisión abarca las entidades con funciones reguladoras. Esta revisión y las posteriores se llevarán a cabo en colaboración con las entidades públicas y los departamentos.

La Oficina del Gabinete supervisa las revisiones. Las directrices para las revisiones establecen un principio de apertura y animan a las entidades públicas a publicar los resultados de las revisiones. Además de la transparencia, otros principios clave para llevar a cabo las revisiones son la proporcionalidad, el desafío, el carácter estratégico, el ritmo y la inclusión. El informe de las revisiones incluye recomendaciones para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración, incluyendo pruebas para fundamentar los juicios y la consideración sobre el valor económico para los contribuyentes.

Fuente: (UK Cabinet Office, 2019[16]) y (UK Cabinet Office, 2015[15]).

Como se describe en el Recuadro 1.2, el programa del Reino Unido tiene un objetivo similar al del SSC como una forma de brindar una garantía continua de que las entidades públicas siguen siendo relevantes, necesarias y eficientes en sus operaciones. Las orientaciones del Reino Unido para las revisiones a medida ofrecen algunas ideas sobre cómo la ONA podría mejorar las futuras iteraciones del SSC. La

directriz pide revisiones que sean desafiantes y que adopten un enfoque de "primeros principios" para determinar si cada función: 1) sigue siendo necesaria; 2) se sigue desempeñando; 3) se lleva a cabo con eficacia; y 4) contribuye a la actividad principal de la organización, el departamento patrocinador y el gobierno en su conjunto (UK Cabinet Office, 2019[16]). El entorno (el contexto externo comentado anteriormente), así como cuestiones financieras y de gobernanza más amplias, como el ahorro en relación con la transformación digital, también son consideraciones importantes para las revisiones a medida. Por ejemplo, la directriz destaca las siguientes preguntas para evaluar tanto la eficiencia como los costos de la transformación digital, así como el impacto en los usuarios de los servicios:

- ¿Cuál es el gasto actual en esta área o áreas?
- ¿Cuántas transacciones recibe el servicio por canal? (en línea, teléfono, papel, presencial)
- ¿Cuántas de estas transacciones terminan en un resultado, y en un resultado previsto por el usuario?
- ¿Cuántas llamadas telefónicas, cartas o visitas en persona recibe el servicio?
- ¿Cuáles son los motivos de esas llamadas telefónicas, cartas o visitas en persona (por ejemplo, para obtener información, monitorear el avance, impugnar una decisión)?
- ¿Cuál será el gasto tras la transformación?
- ¿Cuándo se empezará a ahorrar?
- ¿Cuál será la reducción del costo promedio por transacción, servicio o canal?
- ¿Hay potencial en otras áreas de las actividades del organismo público para considerar el trabajo digital que contribuirá a la reducción del gasto y a la mejora de los servicios? (UK Cabinet Office, 2019[16])

Además de estar más orientado al rendimiento, otra diferencia clave, que podría ayudar a la ONA a desarrollar más el SSC, es el modelo del Reino Unido de encontrar oportunidades de mejora que no son identificables al evaluar las entidades públicas individualmente o una por una. Las revisiones funcionales del Reino Unido por definición son interdepartamentales y, por tanto, ofrecen una visión más integral que las revisiones a medida relativas a cuestiones que afectan o implican a diversas entidades. El SSC de la ONA proporciona una base para ampliar los actuales cuestionarios de autoevaluación, o alternativamente las líneas de investigación como parte de las revisiones de control, de la misma manera. Además, el SSC abarca entidades que son el equivalente a los OPND en el Reino Unido, por lo que muchas de las preguntas son directamente relevantes para el enfoque de la ONA.

La ONA podría estandarizar y documentar su proceso de selección de entidades para las revisiones de control, así como el proceso y el uso de las propias revisiones

Como ya se ha señalado, la ONA utiliza revisiones automatizadas para identificar a las entidades que presentan un mayor riesgo en cuanto al concepto de racionalidad, en particular, el riesgo de que el organismo no cumpla las leyes, sea insostenible desde el punto de vista financiero, o sea irrelevante y duplicada en relación con otras entidades. Con base en esta evaluación y de la puntuación de riesgo resultante, la ONA selecciona a las entidades para llevar a cabo nuevas revisiones de control. Durante la fase piloto del SSC, la ONA realizó revisiones automáticas de 421 entidades. Seleccionó nueve entidades para la revisión de control. En las entrevistas, la ONA explicó este proceso de selección, descrito a continuación. Sin embargo, la ONA podría estandarizar y documentar su enfoque y sus criterios para la toma de decisiones con el fin de mejorar las futuras actividades de supervisión y promover una mayor transparencia del SSC.

En la estrategia de CSS, la ONA se adelantó a definir los criterios para agilizar y posiblemente automatizar el proceso de toma de decisiones para la selección de las entidades a revisar. Sin embargo, la ONA aún no lo ha hecho en su metodología actual. La ONA indicó durante las entrevistas que la fase piloto del SSC

sirvió para desarrollar un punto de partida tanto para las métricas utilizadas en la revisión automatizada como para los criterios utilizados en la selección de entidades para la revisión de control por parte de un equipo de evaluación. El equipo de evaluación revisó la puntuación de riesgo de la revisión automatizada con los analistas de la ONA y aplicó criterios de selección para decidir qué entidades merecían una revisión más profunda. La ONA indicó que los criterios de selección incluían la consideración de las recomendaciones de otras revisiones de control o auditorías públicas.

La ONA observó que la coherencia en la aplicación de los criterios de selección se logró mediante el debate y el acuerdo con el equipo de evaluación de las nueve entidades revisadas durante el proyecto piloto. A medida que el SSC evoluciona de un proyecto piloto a su plena implementación, la ONA podría beneficiarse de la formalización de este proceso, incluyendo los criterios de selección, en sus documentos metodológicos para el SSC. Esto ayudará a los futuros equipos de evaluación a llevar a cabo el SSC, y promoverá la coherencia y la estandarización en el proceso de selección. A medida que el SSC se desarrolle, la ONA podría revisar y actualizar periódicamente esta directriz y los criterios para comprobar su pertinencia y ajustarlos según sea necesario. El Recuadro 1.3 ofrece algunos puntos de vista sobre cómo el Tribunal Federal de Cuentas de Brasil (*Tribunal de Contas da União*, TCU) orienta a los auditores en la selección de entidades para las acciones de control.

Recuadro 1.3. Evaluación de riesgos para la selección de auditorías por parte del Tribunal Federal de Cuentas de Brasil

Para alinear aún más sus prácticas con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), el Tribunal Federal de Cuentas de Brasil (*Tribunal de Contas da União*, TCU) desarrolla un proceso para que sus equipos de auditoría evalúen sistemáticamente los riesgos y los principales desafíos con el fin de seleccionar los temas de auditoría. Con el fin de apoyar esta iniciativa, el TCU elaboró una guía para sus equipos que explica la metodología y los pasos que los auditores pueden seguir para realizar las evaluaciones de riesgo. La metodología fomenta una amplia participación de las partes interesadas internas, incluyendo directores y auditores, así como de expertos externos.

La directriz ofrece a los auditores ideas para evaluar los factores de riesgo, la materialidad, la relevancia y las oportunidades relativas a los temas de auditoría. El elemento de "relevancia" considera si el tema de la auditoría implica cuestiones apremiantes de interés para la sociedad que son objeto de debate público. La guía describe cómo se llevan a cabo las evaluaciones y describe el índice de gravedad del TCU, representado de la siguiente manera:

*Índice de gravedad = (Impacto social + Impacto económico) * Probabilidad * Tendencia*

El TCU asigna una puntuación a las variables "impacto social" e "impacto económico" en una escala de 1 (bajo) a 5 (alto). La "probabilidad" y la "tendencia" son variables que se representan en porcentajes. La multiplicación por la tendencia percibida permite al TCU disminuir o aumentar la gravedad de un problema en función de la dirección percibida por los auditores (es decir, la tendencia a mejorar o empeorar). El TCU reconoce la necesidad de que los equipos de auditoría individuales adapten la directriz y articula claramente las medidas de calidad para los auditores. La metodología está diseñada para ser flexible, de modo que resulte útil a los distintos tipos de equipos de auditoría, así como para tener en cuenta las diferentes necesidades de datos, disponibilidad y recursos. Para garantizar la calidad del proceso de selección, la directriz anima a los equipos de auditoría a hacer lo siguiente:

- obtener datos completos y de calidad sobre el universo de control en su jurisdicción
- invitar a expertos para que colaboren en el análisis de temas relacionados

- buscar orientación y apoyo internos a lo largo del proceso
- utilizar adecuadamente las herramientas internas (es decir, un sistema de apoyo a la selección)
- tratar de involucrar a todo el equipo de auditores en el proceso de discusión y análisis
- programar recursos y tiempo suficientes para llevar a cabo las actividades
- documentar adecuadamente todas las etapas del proceso, de modo que se demuestre el fundamento de las decisiones adoptadas y se conserve la información recabada, permitiendo su eventual uso en los procesos de inspección o para la planificación del trabajo en años futuros.

El TCU tiene en cuenta los criterios de relevancia al momento de evaluar el impacto económico y social. La determinación de la puntuación de cada una de las variables se basa en el juicio profesional y la experiencia de los auditores, así como en los datos y la información obtenidos durante el proceso de selección. El TCU promueve otras formas de análisis para contemplar sus evaluaciones de riesgo, como el análisis Ishikawa y los árboles de problemas. Los jefes de las unidades de auditoría deben aprobar las determinaciones y la puntuación relacionadas con los riesgos. Una vez que el TCU termina su análisis, selecciona los temas para el control. La directriz describe cada una de estas etapas para que los auditores conozcan paso a paso todo el proceso.

Fuente: (Federal Court of Accounts of Brazil, 2016[17]).

Además, la revisión de control sigue una metodología específicamente diseñada para el SSC (actuaciones de control individualizadas) que indica los pasos que debe seguir un evaluador. Sin embargo, la metodología no articula los elementos estratégicos a considerar ni los criterios que sustentan la toma de decisiones para el dictamen. Al igual que en el caso de los criterios de selección de las entidades que merecen una revisión de control más profunda, la ONA indicó que las recomendaciones y opiniones para los informes de evaluación elaborados en el proyecto piloto se lograron mediante el debate y el acuerdo con el equipo de evaluación, caso por caso.

La ONA podría beneficiarse de una mayor definición de los principios, orientaciones y criterios que los evaluadores y auditores pueden tener en cuenta a la hora de formular recomendaciones y decisiones sobre la racionalidad de la organización. También podría aclarar el proceso posterior, tras la realización del examen de control y la comunicación de los resultados en un informe de evaluación dirigido al Ministerio de Hacienda. Por ejemplo, la Directiva (Orden HFP/371/2018) exige a la ONA que incluya en su dictamen la respuesta del órgano de gobierno de una organización o del ministerio competente; sin embargo, no orienta sobre las medidas que deben adoptarse en caso de que exista una diferencia de opinión entre la ONA y el ministerio competente.

Funcionarios de la ONA informaron a la OCDE de que la entidad pública hace alegaciones a los resultados del SSC que se elevarían al Ministerio de Hacienda a quien posiblemente correspondería, en su caso con la entidad. Aclarar este proceso y los criterios de decisión, en coordinación con los responsables de la elaboración de políticas, podría tener varios efectos. En primer lugar, ayudaría a promover una mayor transparencia del SSC y de las decisiones importantes sobre la forma en que se estructura el gobierno y cómo se utiliza el dinero de los contribuyentes. En segundo lugar, sería útil para que los sujetos del SSC comprendieran con mayor claridad los fundamentos de las conclusiones y recomendaciones propuestas. Por último, aclarar cómo se utilizan y deben utilizarse los resultados de las revisiones de los controles y los informes de evaluación —así como documentar mejor las expectativas, funciones y responsabilidades al respecto— contribuiría a promover la responsabilidad política del SSC. En concreto, una mayor transparencia y clarificación del proceso ayudaría a promover la apropiación y la responsabilidad del Consejo de Ministros de las decisiones tomadas, o no tomadas, como resultado de las actividades de supervisión continua de la ONA.

La ONA podría mejorar su enfoque para evaluar la duplicación, considerando la fragmentación y la superposición

Un componente clave de las reformas de la CORA fue reducir las duplicidades y superposición de funciones dentro de la Administración General del Estado, así como entre ésta y los gobiernos autónomos o locales. Esto se refleja en el SSC como un factor de riesgo clave, calificado como "relevancia" a efectos de este informe (véase la Figura 1.3 anterior). La subcomisión CORA definió la "superposición" como la existencia de diferentes entidades públicas que prestan idénticos servicios a destinatarios idénticos, o de entidades públicas con misiones similares que actúan sobre los mismos temas. Junto con la Subcomisión de Administración Institucional, la Subcomisión de Duplicidades Administrativas pretendía mejorar la eficiencia mediante la racionalización del número de instituciones, empresas y fundaciones del sector público.

Para evaluar la duplicidad, la ONA compara las competencias asignadas a la entidad sujeta al SSC con las de otras entidades que tienen objetivos similares. La ONA comprueba que las entidades operan ya sea en el mismo entorno y ámbito de actuación o en uno similar. Este análisis suele realizarse manualmente y consta de una revisión de las normas, estatutos y demás documentación pertinente para la creación de las entidades. La información presupuestaria, los códigos de actividad y otra información o datos también pueden ser datos que se aporten a la ONA para determinar si existe una duplicidad.

Para mejorar este enfoque, la ONA puede aprender e inspirarse en el trabajo de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). En Estados Unidos, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) desarrolló un enfoque único para evaluar no sólo la duplicación, sino también la fragmentación y la superposición (véase el Recuadro 1.2 para conocer una explicación más amplia). El trabajo de la GAO promueve la coherencia política en el gobierno y reconoce que la duplicación o la superposición no siempre son negativas. Por ejemplo, las cuestiones políticas complejas en las que intervienen diversos actores pueden beneficiarse de las ideas y contribuciones de las distintas partes interesadas, particularmente en el caso de las políticas transversales que atraviesan sectores e implican a diferentes organizaciones. En 2015, la GAO publicó un manual para evaluar la duplicación, la fragmentación y la superposición. Para la ONA, que se plantea formalizar su proceso, el manual incluye directrices para los auditores, así como para los responsables de la elaboración de políticas y los directivos en el gobierno. Destaca cuatro pasos clave:

1. Identificar la fragmentación, la superposición y la duplicación entre un conjunto seleccionado de programas y comprender cómo se relacionan los programas seleccionados.
2. Identificar los posibles efectos positivos y negativos de cualquier fragmentación, superposición o duplicación encontrada en el paso 1.
3. Validar los efectos identificados en el paso 2 y evaluar y comparar los programas fragmentados, superpuestos o duplicados para determinar su desempeño relativo y su rentabilidad.
4. Identificar opciones para reducir o gestionar mejor los efectos negativos de la fragmentación, la superposición y la duplicación (US Government Accountability Office, 2015[18]).

La ONA podría considerar la posibilidad de incorporar explícitamente la fragmentación y la superposición en su análisis. Como mínimo, esto podría comprender la inclusión de preguntas adicionales en el proceso de autoevaluación o en una guía interna para que los auditores lleven a cabo revisiones de control que les permitan identificar la duplicación, la fragmentación y la superposición. La ONA ya considera algunas de estas cuestiones clave, aunque podría hacerlo de manera más formal y sistemática:

- ¿Cómo se relacionan las entidades o programas entre sí?
- ¿Qué entidades o programas están duplicando innecesariamente otros?
- ¿Dónde se pueden encontrar eficiencias entre programas con objetivos compartidos?
- ¿Qué relaciones tienen estos programas con otros?

- ¿Existen razones legítimas para la competencia o los despidos entre organizaciones o programas?

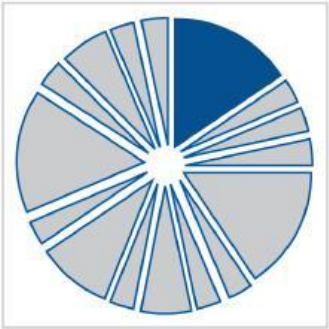
Una evaluación más sólida de la duplicación, la fragmentación y la superposición requeriría probablemente más recursos de los que la ONA dispone actualmente para el SSC. Sin embargo, el beneficio desde una perspectiva de gobierno integral en el contexto estadounidense es considerable. Como se señala en el Recuadro 1.4, la GAO identificó aproximadamente 429 mil millones de dólares en beneficios financieros totales como resultado de las medidas adoptadas para abordar las recomendaciones de la GAO relacionadas con la fragmentación, la duplicación y la superposición.

Recuadro 1.4. Las evaluaciones de la Oficina de Contabilidad del Gobierno de los Estados Unidos sobre la fragmentación, la duplicación y la superposición

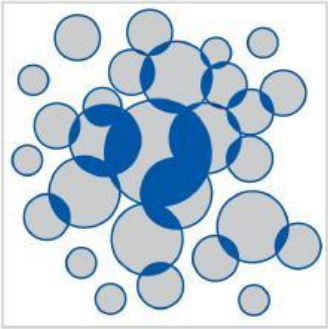
La Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno (GAO) está obligada por ley a realizar investigaciones de rutina para identificar programas, entidades, oficinas e iniciativas federales con objetivos y actividades duplicados dentro de los departamentos y en todo el gobierno. Asimismo, la GAO debe informar anualmente al Congreso sobre sus hallazgos, incluidos los costos de la fragmentación, la superposición y la duplicación en el gobierno, así como las recomendaciones para que el Congreso las aborde. En la figura que se muestra a continuación, se indica la forma en que la GAO define estos conceptos.

Figura 1.4. Definiciones de fragmentación, superposición y duplicación

La **fragmentación** se refiere a aquellas circunstancias en las que más de una agencia federal (o más de una organización dentro de una agencia) está involucrada en la misma área amplia de necesidad nacional y existen oportunidades para mejorar la prestación de servicios.



La **superposición** ocurre cuando varias agencias o programas tienen objetivos similares, participan en actividades o estrategias similares para lograrlos o se dirigen a beneficiarios similares.



La **duplicación** ocurre cuando dos o más agencias o programas participan en las mismas actividades o prestan los mismos servicios a los mismos beneficiarios.

La GAO reúne y analiza datos sobre los costos y los posibles ahorros en la medida en que se encontraban disponibles. La GAO utiliza la información para identificar los posibles beneficios financieros y de otro tipo que pueden derivarse de abordar la fragmentación, la superposición o la duplicación, o de aprovechar otras oportunidades de ahorro de costos y aumento de los ingresos.

Asegurar la confiabilidad de los datos

La GAO evalúa la confiabilidad de cualquier dato procesado por ordenador que afecte materialmente a los hallazgos, incluyendo las estimaciones de ahorro de costos y aumento de ingresos. La GAO

informa sobre la confiabilidad de los datos para cada fuente y área que evalúa. Las medidas adoptadas para evaluar la confiabilidad de los datos varían, pero en general tienen por objeto cumplir los requisitos de la auditoría de que los datos sean suficientemente fiables y adecuados para los fines previstos. Entre las medidas que adopta la GAO para evaluar la confiabilidad de los datos para esta labor pueden incluirse las siguientes:

- Revisión de la documentación publicada sobre el sistema de datos, incluyendo las revisiones de datos por el inspector general u otros.
- Entrevistas con los funcionarios de los entes o externos para comprender mejor los controles del sistema y el proceso de generación de datos, así como cualquier limitación relacionada con los datos.
- Prueba electrónica de los datos para ver si los valores de los datos se ajustan a lo que se dice en las entrevistas o en la documentación relativa a los valores válidos.
- Comparación de los datos con los documentos de origen, así como con otras fuentes para su corroboración.

Resultados de las actividades de 2020

El informe de la GAO para 2020 identifica 29 nuevas áreas en las que una amplia gama de entidades gubernamentales podría mejorar la eficiencia o la eficacia. Para cada área, la GAO sugiere medidas que el Congreso o las agencias del poder ejecutivo podrían tomar para reducir, eliminar o manejar mejor la fragmentación, superposición o duplicación, o lograr otros beneficios financieros. La GAO también monitorea las medidas adoptadas para aplicar sus recomendaciones anteriores. La GAO identificó aproximadamente 429 billones de dólares estadounidenses en beneficios financieros totales como resultado de las medidas que el Congreso o las entidades gubernamentales han adoptado para abordar las recomendaciones de la GAO relacionadas con la fragmentación, la duplicación y la superposición.

Fuente: (US Government Accountability Office, 2020[19]).

Conclusión

Este capítulo detalla el enfoque de España para la supervisión continua y cómo la IGAE y la ONA han centrado la evaluación de riesgos en torno al concepto de «riesgo de racionalidad». La normativa española proporciona la base de cómo la ONA define e interpreta en última instancia el riesgo en el contexto del SSC (Gobierno de España, 2018[5]), y exige tres niveles de verificación para que la ONA evalúe a las organizaciones públicas con respecto a cumplimiento normativo, sostenibilidad económica y relevancia. La ONA ha desarrollado una metodología sólida de evaluación de riesgo que implantó por primera vez en 2020. Partiendo de este modelo inicial, el capítulo ofrece recomendaciones para que la ONA continúe avanzando en sus procesos de evaluación de riesgos y metodología para la supervisión continua. Dichas recomendaciones incluyen oportunidades para que la ONA formalice los criterios para sus revisiones automatizadas y aclare cómo se vinculan sus indicadores de riesgo con la estrategia de supervisión continua. Además, si bien la ONA hace un uso eficaz de los indicadores económicos como parte del SSC, podría aprovechar aún más el proceso para una evaluación más amplia de sostenibilidad, incluida una mayor consideración de la sostenibilidad económica a largo plazo y los indicadores relacionados con el rendimiento. La ONA también podría poner énfasis en la estandarización a medida que avanza con las próximas iteraciones del SSC. Esto podría implicar la documentación de procesos para seleccionar entidades para revisiones de control y aclarar el proceso y uso de las propias revisiones. Por último, la ONA podría mejorar su enfoque actual para evaluar la duplicación de entidades y programas gubernamentales incorporando análisis que también tengan en cuenta la fragmentación y la

superposición. Estos son desafíos relacionados pero distintos, y el SSC podría ser una herramienta eficaz para comprender y monitorizar estos problemas en el gobierno.

Referencias

Federal Court of Accounts of Brazil (2016), *Guidelines for Selecting Objects and Control Actions*, https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/selecao-de-objetos-e-acoes-de-controle/. [17]

Gobierno de España (2018), *Boletín Oficial del Estado*, https://www.boe.es/eli/es/o/2018/04/09/hfp371. [5]

Gobierno de España (2015), *Boletín Oficial del Estado*, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566. [4]

IGAE (2020), *Memoria de actividades 2019*. [6]

IPSASB (2014), *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, International Public Sector Accounting Standards Board, https://www.ipsasb.org/publications/conceptual-framework-general-purpose-financial-reporting-public-sector-entities-3. [10]

IPSASB (2013), *Recommended Practice Guideline: Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances*, International Public Sector Accounting Standards Board, https://www.ipsasb.org/publications/recommended-practice-guideline-1. [14]

Ministerio de Finanzas de Países Bajos (Marzo de 2018), *Good Financial Governance and Public Internal Control, Presentation to the OECD*. [13]

OCDE (2020), *OECD Fact-Finding Interview with the Inspector General of Services for the Ministry of Finance (Inspección General de Servicios del Ministerio de la Hacienda)*. [1]

OCDE (2020), *OECD Fact-finding interviews with the National Audit Office (Oficina Nacional de Auditoría, ONA)*. [9]

OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en. [3]

ONA (2020), *Indicadores Entes Públicos*. [12]

ONA (2020), *Metodología relativa a las actuaciones de supervisión continua automatizadas*. [8]

ONA (2018), *Estrategia del Sistema de Supervisión Continua (2018-2020)*. [7]

Pina, V., P. Bachiller and L. Ripoll (2020), "Testing the Reliability of Financial Sustainability. The Case of Spanish Local Governments", *Sustainability*, Vol. 12, http://dx.doi.org/10.3390/su12176880. [11]

Tribunal de Cuentas (s.f.), *Función de Fiscalización*, https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/ (accessed on November 2020). [2]

UK Cabinet Office (2019), *Tailored Reviews: Guidance on Reviews of Public Bodies*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/802961/Tailored_Review_Guidance_on_public_bodies_-May-2019.pdf. [16]

UK Cabinet Office (2015), *Public Bodies 2015*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/506880/Public_Bodies_2015_Web_9_Mar_2016.pdf. [15]

UK Cabinet Office (2014), *Triennial Reviews: Guidance on Reviews of Non-Departmental Public Bodies*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332147/Triennial_Reviews_Guidance.pdf. [20]

US Government Accountability Office (2020), *2020 Annual Report: Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions in Financial Benefits, GAO-20-440SP*, https://www.gao.gov/assets/710/707031.pdf. [19]

US Government Accountability Office (2015), *Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide*, https://www.gao.gov/assets/gao-15-49sp.pdf. [18]

Notas

[1] Part II, Chapter II, Organisation and Functioning of the state institutional public sector. Article 81.2 requires public administrations to establish a system of continuous supervision of their dependent organisations, justifying the reasons for their existence and financial sustainability and include proposals to maintain, transform or dissolve the entity. Article 84 defines the categories of public sector organisations in scope for continuous supervision and efficiency control reviews while Article 85 defines the roles and responsibilities of the *Hacienda*, the IGAE and the ministerial inspection units.

[2] Chapter 2 Administrative Rationalisation and Multi-Level Governance.

[3] Artículo 84.

[4] Artículo 10 Actuaciones de supervisión continua Orden HFP/371/2018.

[5] Artículo 6 Funciones de la Intervención General del Estado Orden HFP/371/2018.

[6] Las definiciones de solvencia y liquidez se basan en el Marco conceptual para la presentación de informes financieros con propósito general de las entidades del sector público publicado por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB) (IPSASB, 2014[10]).

[7] Los Organismos Públicos No Departamentales (OPND) es un término administrativo que designa a los organismos públicos que operan con independencia de los ministros, pero de los que estos son responsables en última instancia. Los OPND pueden ser reglamentarios o no reglamentarios (UK Cabinet Office, 2014[20]). Chapter 2 Administrative Rationalisation and Multi-Level Governance.

2 Estrategias para la supervisión continua transparente y basada en datos en España

En este capítulo, se analizan aspectos estratégicos y operativos para la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y la Oficina Nacional de Auditoría (ONA) para mejorar aún más el sistema de supervisión continua (SSC). Ofrece recomendaciones para la IGAE y la ONA para mejorar la estrategia y la capacidad de seguimiento basada en datos, así como mejorar la transparencia, la comunicación y la coordinación con respecto al SSC.

Introducción

La forma actual de supervisión continua en España tiene su origen en el paquete de reformas de 2013 de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA), que proponía un seguimiento y una evaluación periódica de la «racionalidad» de las organizaciones del sector público en España (OCDE, 2014[1]). Este concepto fue codificado pronto en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015 (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)[1] y se detalla en una Orden de 2018 (Orden HFP/371/2018), que estipula la metodología para realizar una supervisión continua. Si bien el marco legal y regulador se desarrolló en estos cinco años, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y más específicamente, la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), han tenido menos tiempo comparativamente de implantar el sistema de supervisión continua (SSC).

En el momento del proyecto con la OCDE, el SSC tenía apenas un año; se había implantado por primera vez en 2020. Dadas estas limitaciones de tiempo, la ONA ha tenido que avanzar en muchas prioridades estratégicas y operativas en paralelo, mientras desarrolla la propia metodología de evaluación de riesgo, como se detalla en el Capítulo 1. De hecho, el SSC no es solo una metodología de evaluación de riesgo. Tiene implicaciones para estrategias de la IGAE para mejorar la gobernanza de datos y sus propias capacidades de monitorización basada en datos, así como su enfoque de comunicación y coordinación.

Este capítulo se basa en los antecedentes y las recomendaciones de la ONA en el Capítulo 1, que se centraba en el proceso de evaluación de riesgo y considera otros aspectos y desafíos relacionados con el SSC. Comparte experiencias de Turquía, Austria, Italia y Canadá para ayudar a la ONA a abordar estos problemas. En particular, el capítulo analiza cuestiones y oportunidades para mejorar la estrategia y la capacidad de supervisión continua de la ONA, incluidas recomendaciones para:

- institucionalizar circuitos de retroalimentación para garantizar la mejora continua del SSC, así como valorar una mayor automatización y el uso de paneles de control
- tomar medidas adicionales para evaluar la calidad de los datos con respecto al SSC
- mejorar el seguimiento de conclusiones y recomendaciones de sus actividades de supervisión continua
- mejorar el SSC mediante una mayor inversión en la capacidad de la ONA y las habilidades de datos especializados en el contexto de supervisión continua.

Más allá de la metodología y los procesos de implantación del SSC, otras consideraciones pueden tener un impacto en la efectividad y relevancia de la supervisión continua en España. Estos problemas y desafíos reflejan en general nociones de transparencia, comunicación y coordinación. Esta sección del capítulo se inspira en el Instituto de Auditores Internos de España, así como en las entidades fiscalizadoras superiores, y anima a la IGAE a que valore:

- mejorar la transparencia del SSC, incluida la publicación del informe anual y crear comités de auditoría
- mejorar la coordinación con las instituciones de supervisión claves para garantizar la eficacia del SSC y evitar la duplicación
- desarrollar aún más su estrategia de comunicación para demostrar el valor del SSC para las entidades gubernamentales y los órganos de supervisión.

Los temas presentados en el capítulo no son exhaustivos, pero representan algunos de los desafíos más inmediatos a los que se enfrentan la IGAE y la ONA a medida que avanzan en el SSC. Abordar estos temas puede ayudar a posicionar a la IGAE y a la ONA para aprovechar la transformación digital que se está llevando a cabo en el gobierno y la sociedad españoles. Las versiones posteriores del SSC pueden ser un motor y un ejemplo para la propia modernización de la IGAE en la era digital.

Mejorar las estrategias y la capacidad de supervisión basada en datos

La IGAE podría institucionalizar los circuitos de retroalimentación para garantizar la mejora continua del SSC, incluyendo la consideración de una mayor automatización y el uso de cuadros de mando

La ONA y la Oficina de Informática Presupuestaria (OIP) de la IGAE desarrollaron la herramienta de análisis que da soporte al SSC utilizando personal interno e infraestructura nativa. La ONA y la OIP diseñaron y desarrollaron la primera versión de la herramienta, actualmente en uso, en 2018. Al año siguiente se utilizó por primera vez para recopilar y reportar información y datos de los cuestionarios de autoevaluación y las cuentas de las entidades públicas. El año 2020 es tan solo el segundo año en que la ONA utiliza la herramienta para la supervisión continua.

Como se ha señalado, por razones de eficacia y de acuerdo con la Directiva, la propia herramienta se apoya en las aplicaciones web interactivas existentes (*CICEP.red y RED.coa*) que permiten a las entidades públicas enviar a la IGAE la información relativa a sus datos financieros y contables. La OIP desarrolló ambas aplicaciones internamente utilizando Microsoft.NET y JavaScript como marco de programación. Los datos de *CICEP.red y RED.coa*, junto con los cuestionarios de autoevaluación, se fusionan en una base de datos SQL ("El Cubo") utilizando Microsoft Power BI para la extracción, transformación y carga (es decir, procesos ETL), así como para la elaboración de informes.[2] El resultado de este proceso es una hoja de cálculo Excel con varias hojas de trabajo que resumen la información. La ONA puede seguir accediendo a los cuestionarios y archivos detallados a través de CICEP.red y RED.coa. El SSC simplifica el trabajo de los analistas de la ONA; sin embargo, existen oportunidades para aumentar la eficiencia.

Aunque la herramienta se ha puesto a prueba y se utiliza para un ciclo completo de información financiera, la ONA indicó que los elementos de la estrategia de SSC relacionados con la automatización se están aplicando todavía (OCDE, 2020[2]). Los criterios deseados para la herramienta de análisis incluían la importación de datos de los sistemas internos de la IGAE y la ejecución de un análisis basado en el riesgo para identificar a las entidades de alto riesgo. Sin embargo, en esta fase, la herramienta sólo ha automatizado el proceso de forma parcial. En concreto, la recopilación de respuestas a los cuestionarios de autoevaluación, así como los indicadores financieros, están totalmente automatizados, pero la recopilación de datos para evaluar "otros factores de riesgo cualitativos" sólo está parcialmente automatizada. Además, la ONA recoge los datos en una compleja serie de hojas de cálculo de Excel y los analistas realizan manualmente la evaluación de riesgos para seleccionar a las entidades que deben someterse a un nuevo examen de control (ONA, 2020[3]). La propia herramienta de evaluación de riesgos es esencialmente un repositorio de datos con una funcionalidad analítica limitada. La ONA también prevé utilizar la herramienta para automatizar los informes de evaluación de las entidades seleccionadas para su posterior revisión y en la presentación de informes anuales de resultados al Ministerio de Hacienda.

Una vez completado un ciclo completo del SSC, la ONA podría crear un bucle de retroalimentación interna entre los desarrolladores de la OIP y los analistas de la ONA como mecanismo para comenzar a supervisar sistemáticamente los aspectos más difíciles, que consumen más tiempo y son potencialmente propensos a errores del proceso actual de forma continua e iterativa. A corto plazo, este bucle de retroalimentación podría incluir una evaluación de la necesidad y las opciones para adaptar los indicadores que estén parcialmente automatizados, ya que estos tienen la mayor probabilidad de crear una carga adicional para los analistas durante la fase de recopilación de datos. Para la mejora continua del SSC, el bucle de retroalimentación puede institucionalizarse con canales de comunicación tanto formales como informales. Además, como parte de este proceso, la ONA podría considerar cómo los programas informáticos estadísticos, los cuadros de mando de riesgos y otras herramientas de visualización pueden apoyar el análisis, aliviando parte de la carga de los analistas que ahora evalúan a más de 420 entidades utilizando tablas dinámicas en Excel para calcular los coeficientes.

El Recuadro 2.1 presenta la experiencia del Tribunal de Cuentas de Turquía (TCT) para evaluar los riesgos financieros en los municipios. El TCT creó un sistema de inteligencia empresarial llamado "VERA", que utiliza visualizaciones de datos para facilitar la identificación de riesgos. VERA se apoya en un sólido sistema centralizado basado en la red (*Oracle Business Intelligence Enterprise*) que es personalizable y permite una conexión segura, incluso cuando los auditores trabajan a distancia. Además de los análisis de riesgo para los municipios, el sistema permite analizar estados financieros, asientos contables y salarios. También apoya la verificación de datos, en lo que se incluye el análisis de la confiabilidad de los datos financieros y contables. Todos los datos que VERA coteja para su análisis son facilitados por diferentes sistemas de gestión financiera pública y almacenes de datos que proporcionan la infraestructura crítica para la recopilación, el procesamiento y la reutilización de los datos. El TCT institucionalizó su propio bucle de retroalimentación creando un "Grupo de Análisis de Datos".

Recuadro 2.1. Sistema de Análisis de Datos (VERA) del Tribunal de Cuentas de Turquía para la vigilancia de los riesgos financieros

En 2017, el Tribunal de Cuentas de Turquía (TCT) creó un "Grupo de Análisis de Datos" para diseñar metodologías de utilización de técnicas de auditoría asistida por ordenador (TAAO) y mejorar la capacidad del TCT para evaluar los riesgos en los municipios. El grupo tenía otros objetivos, como reducir el volumen de trabajo de los auditores, analizar macrodatos, identificar errores y fallos en el procesamiento de datos y automatizar los análisis para facilitar la vigilancia continua. Sus esfuerzos dieron como resultado "VERA", el Sistema de Análisis de Datos e Inteligencia Comercial del TCT.

VERA proporciona a los auditados una herramienta estándar y automatizada de clasificación basada en el riesgo de más de 1 400 municipios. VERA permite a la administración tener en cuenta los riesgos antes de la programación de la auditoría anual del TCT y apoya la creación de la estrategia de auditoría. Además, los auditores utilizan los resultados de los análisis de riesgos para planificar las auditorías, así como para identificar posibles errores materiales en los informes financieros que podrían representar errores y fraudes. Todos los auditores tienen acceso a VERA y pueden evaluar los resultados de los análisis automatizados de VERA relacionados con los riesgos y los indicadores financieros en un tablero en informes generados automáticamente.

Los perfiles de riesgo de los municipios reflejan el tamaño del presupuesto, las inversiones, ingresos, número y el volumen de las transacciones, dimensión de gastos y datos demográficos. La puntuación de los riesgos individuales generalmente se representa una escala de 5 puntos. Por ejemplo, VERA evalúa los datos municipales en cuanto a los pasivos y calcula los coeficientes de deuda respecto de los activos. VERA asigna a los municipios con los índices más altos (es decir, el mayor riesgo financiero) una puntuación de 5

Fuente: Entrevista de la OCDE con funcionarios del TCT y presentación del TCT.

Hay una compensación de coste-beneficio cuando se invierte en herramientas digitales para las entidades del sector público. Los nuevos sistemas pueden resultar costosos, tanto en lo que respecta al desembolso de fondos públicos para instalarlos y mantenerlos como en el tiempo que se necesita para capacitar al personal en el uso de las nuevas herramientas para obtener los beneficios esperados. Los riesgos de seguridad cibernética asociados con el uso de plataformas libres o de código abierto o de paquetes de programas informáticos estadísticos son particularmente elevados, dadas las preocupaciones de privacidad y éticas de los tipos de datos que manejan las entidades del sector público. Sin embargo, la entidad fiscalizadora superior de Austria, el Tribunal de Cuentas (TCA), ha diseñado con éxito una herramienta digital que utiliza R, un paquete estadístico gratuito de código abierto, para evaluar el riesgo financiero de los municipios del país.

Tras la ampliación de su mandato de auditoría en 2011, el TCA diseñó una herramienta para preparar un perfil de cada municipio (hay más de 2 100) utilizando indicadores para evaluar el riesgo financiero y analizar la importancia del municipio desde la perspectiva de la auditoría. El TCA descubrió que el software R estaba mejor equipado que Excel para analizar macrodatos, era menos propenso a los errores y los códigos R podían reutilizarse fácilmente en futuras evaluaciones, con pequeñas adaptaciones. Sin embargo, la curva de aprendizaje de los analistas de TCA era significativa dado el nivel de conocimientos técnicos detallados que se requería. En el Recuadro 2.2 se brindan más detalles sobre la forma en que el TCA abordó esos desafíos.

Recuadro 2.2. Uso de software estadístico de código abierto (R) en el Tribunal de Cuentas de Austria

Desde 1929, el Tribunal de Cuentas de Austria (TCA) tiene derecho a auditar los municipios de más de 20 000 habitantes. Sin embargo, en los últimos años, a los municipios de Austria se les ha ido confiando progresivamente un presupuesto mayor para prestar servicios en áreas como los asuntos sociales, la educación y la atención de la salud. Ello ha dado lugar a un aumento de la importancia financiera y económica de los municipios, y desde 2011 el TCA tiene derecho a auditar los municipios de más de 10 000 habitantes. La ampliación de la responsabilidad de auditoría ha llevado al TCA a desarrollar una herramienta para supervisar la salud financiera de los municipios austriacos.

La herramienta funciona principalmente mediante el programa informático de estadística "R" y permite comparar a los municipios utilizando diferentes criterios, así como observar los cambios en los municipios y seleccionar los que tienen el mayor riesgo financiero. El TCA obtiene los datos en bruto del organismo estadístico del país. Los datos incluyen información detallada sobre las cuentas cerradas de los municipios, estados de deudas y pasivos y datos sociodemográficos.

Al clasificar los municipios en función de su riesgo financiero sobre la base de ciertos indicadores, la herramienta permite al TCA trazar un perfil de cada uno de los 2 356 municipios de Austria y evaluarlos en función de su importancia para las actividades de auditoría. La herramienta se utiliza para la planificación de la auditoría y para la preparación de auditorías a nivel operativo (por ejemplo, para la selección de pares). Si se solicita, el TCA también proporciona las hojas de datos pertinentes a los respectivos municipios.

Fuente: Entrevista de la OCDE a funcionarios del TCA y OECD (2020[4]), *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes [Auditoría de las políticas descentralizadas en Brasil: Enfoques de colaboración y basados en evidencia para obtener mejores resultados]*, OECD Publishing, Paris.

Las mejoras del SSC relativas a las tecnologías de la información, los datos y las herramientas no se producen de forma aislada del entorno informático más amplio de la IGAE o de la estrategia de digitalización. Las brechas tecnológicas y de capacidad heredadas suelen ser obstáculos para la transformación digital en el sector público. El equipo de la OIP que diseñó la herramienta SSC se limitó a construir una herramienta a partir de los sistemas internos existentes en la IGAE. El proceso comenzó con *CICEP.red* y *RED.coa* y la OIP indicó que las fuentes de datos se ampliarán para incluir otros sistemas como CINCO.net (para datos presupuestarios y contables) y AUDI.net (para informes de auditoría y control interno, etc.). Aprovechando la introducción del impulso en torno a la fase piloto, la OIP y la ONA podrían utilizar el SSC como catalizador para realizar avances más sistémicos en la estrategia de digitalización más amplia de la IGAE. Esto podría incluir el refuerzo de elementos clave que tienen implicaciones directas para el SSC, como la estrategia de datos, la gestión de datos y la automatización de los análisis, así como las actividades de supervisión y control de la IGAE en general. Desde una perspectiva institucional, también podría incluir una evaluación de la Arquitectura Empresarial (AE) de la IGAE.

La AE es una práctica que se centra en la alineación de la estrategia de un organismo y la infraestructura de TI que tiene para alcanzar las metas y los objetivos (Canada Border Services Agency, 2019[5]). Dicha AE guía el proceso de planificación y diseño de las capacidades de TI para cumplir los objetivos. La AE define las arquitecturas del estado actual y del estado objetivo, en consonancia con la estrategia, las prioridades y los activos y capacidades de TI del organismo (Canada Border Services Agency, 2019[5]). Los enfoques contemporáneos de la AE van más allá de centrarse en la mejora de los procesos para incluir una consideración de los resultados. Las primeras etapas del SSC proporcionan una aplicación concreta para considerar la AE de la IGAE en un contexto más amplio y promover una mayor digitalización en los siguientes años. El Recuadro 2.3 proporciona algunas perspectivas sobre la función de auditoría interna en la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá y su revisión del Programa AE.

Recuadro 2.3. Auditoría de la Arquitectura Empresarial de la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos

En 2009, la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) creó un Programa de Arquitectura Empresarial (AE) para alinear su estrategia con su infraestructura de TI. El Programa de Arquitectura Empresarial cuenta con un equipo especializado, la División de Arquitectura Empresarial (EAD) de la CBSA, que es responsable de la ejecución y gestión del programa. Al ser un programa que abarca a toda la organización, las partes interesadas incluyen a todas las sedes de la CBSA. El Programa AE adoptó el Marco de Arquitectura del Grupo Abierto (TOGAF), un marco generalmente aceptado para la arquitectura empresarial. El marco proporciona directrices para el desarrollo y la ejecución exitosos de una estrategia del Programa de AE.

Según la función de auditoría interna (AI) de la CBSA, el programa de AE puede jugar un papel importante para garantizar que las herramientas y capacidades de gestión de la información/tecnología de la información (GI/TI) estén armonizadas con la estrategia general de la CBSA y del Gobierno de Canadá (GC). "Un Programa de AE eficaz debería generar eficiencias y ahorros de costos mediante la reutilización de servicios compartidos, la eliminación de operaciones redundantes y la optimización de la prestación de servicios a través de la racionalización de los procesos empresariales, la estandarización de datos y la integración de sistemas".

El objetivo de la auditoría era evaluar si la CBSA estableció un programa de AE que agrega valor, se gobierna efectivamente y está alineado con las necesidades y prioridades actuales de la CBSA y la dirección futura de la CBSA.

La función de AI de la CBSA realizó en 2019 una auditoría que se centró en las actividades del Programa de AE durante el período comprendido entre el 1 de abril de 2017 y el 31 de marzo de 2019, incluyendo un examen de lo siguiente:

- Procesos de gobernanza de la CBSA, incluidos los procesos de gobernanza arquitectónica, para apoyar la adopción del Programa de AE dentro de la CBSA.
- La adopción de soluciones de AE por parte de la CBSA para los procesos empresariales y las actividades de transformación.
- Medición del rendimiento y elaboración de informes para el Programa AE.

La función de la AI constató que la CBSA estableció un Programa de AE que se ajusta a los objetivos y prioridades del Gobierno de Canadá y de la propia CBSA. Sin embargo, identificó áreas clave de mejora del Programa de AE para aumentar su valor para la CBSA. Las principales conclusiones de la auditoría fueron las siguientes:

- Los comités de gobernanza se encuentran activos en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades relacionadas con la AE; sin embargo, era necesario un Consejo de Revisión

de la Arquitectura (ARB) para comentar con regularidad cuestiones de arquitectura y supervisar la gobernanza de las "variantes de arquitectura".

- Se necesitan procesos de revisión continua más sistemáticos y la comunicación de los artefactos de AE a todas las partes interesadas.
- Incorporar las consideraciones de la AE en una fase temprana de los procesos de planificación para mejorar la adopción de soluciones. La función de AI descubrió que, por lo general, se consultaba a la EAD, tal como se requería, para los proyectos con tecnologías de la información, pero no existía un proceso para consultar a la EAD para los proyectos sin tecnologías de la información.
- Los procesos de gobernanza eran inadecuados para responsabilizar a los individuos por el incumplimiento de la gobernanza de las normas de AE aprobadas por la CBSA.
- No se establecieron medidas de rendimiento para el Programa AE ni se realizó un seguimiento de las mismas.

La auditoría de la función de AI puso de relieve la necesidad de mejorar el programa de AE para que aporte un valor agregado a la agencia. También señaló los riesgos que supone para la CBSA la aplicación de soluciones contrarias al programa de AE. En concreto, podría dar lugar a que se eludan los requisitos de seguridad, privacidad, interoperabilidad, accesibilidad e información abierta, así como a la pérdida de oportunidades para evitar costos y aumentar la eficiencia.

Fuente: (Canada Border Services Agency, 2019[5])

La evaluación de la AE de la IGAE estaba fuera del alcance de este proyecto. Muchos recursos que ofrecen marcos para apoyar a la IGAE en esta evaluación tienen décadas de antigüedad, pero siguen basándose en principios y prácticas fundamentales que son relevantes hoy en día. Por ejemplo, la IGAE puede inspirarse para evaluar su propia AE en el informe de la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos *Organizational Transformation: A Framework for Assessing and Improving EA Management [Transformación organizativa: Un marco para evaluar y mejorar la gestión de la AE]* (U.S. Government Accountability Office, 2017[6]). Este marco se basa en una fuente aún más antigua, *Information Technology Investment Management: A Framework for Assessing and Improving Process Maturity [Gestión de la inversión en tecnologías de la información: Un marco para evaluar y mejorar la madurez del proceso]* (US Government Accountability Office, 2004[7]). Estos marcos ofrecen herramientas y perspectivas para informar a la IGAE la evaluación de su propia estrategia de digitalización.

La IGAE podría tomar medidas adicionales para evaluar la calidad de los datos con respecto al SSC

España se encuentra entre la vanguardia de los países que han adoptado un enfoque de gobierno digital, empleando herramientas digitales y tecnologías de la información para modernizar la administración pública y ofrecer mejores políticas y servicios públicos.[3] Este compromiso prolongado de aprovechar los beneficios de la tecnología se refleja en la clasificación de España en los diez primeros puestos del Índice de Gobierno Digital 2019 de la OCDE (OCDE, 2020[8]). Cada vez más, los gobiernos adoptan un enfoque basado en los datos y están aprovechando la tecnología no sólo para lograr ahorros de costos y eficiencia administrativa, sino también como instrumento para informar la toma de decisiones administrativas y adoptar medidas preventivas para responder a los riesgos. Además, las normas internacionales han evolucionado para reflejar la aparición de un sector público orientado a los datos y basado en el riesgo. Por ejemplo, los instrumentos y normas de la OCDE reconocen el valor agregado de la inversión en el desarrollo de políticas de datos eficaces, modelos de gobernanza de datos, habilidades y capacidad (OCDE, 2019[9]).

La obtención de significado de los datos mediante herramientas o técnicas analíticas, comúnmente denominadas "análisis de dato", ha sido transformadora para las entidades del sector público que aplican este enfoque en la prestación de servicios y el diseño, el monitoreo y la evaluación del rendimiento de los programas y políticas o con fines de supervisión (Fazekas, M., Ugale, G, & Zhao, A., 2019[10]). Si bien el análisis de datos puede aplicarse de diversas maneras, hay principios y prácticas comunes para maximizar su eficacia que son relevantes en diversos contextos. Entre ellos figuran la gobernanza eficaz de las instituciones y los datos, tecnología, personas y habilidades, así como la planificación de proyectos.

La gobernanza de datos incluye normas y controles para ayudar a garantizar la disponibilidad, coherencia, seguridad e integridad de los datos. La IGAE aplica las normas europeas y nacionales de protección de datos y seguridad de la información en su uso de datos y herramientas digitales (OCDE, 2020[2]). Aunque los datos de los indicadores y coeficientes de las revisiones automatizadas del SSC se obtienen de los sistemas de información financiera, la IGAE indicó que no realiza auditorías independientes de los sistemas ni controles de edición para verificar la confiabilidad de los datos. Además, la ONA se basa en las declaraciones de los altos directivos de la organización correspondiente en cuanto a la exactitud y validez de los datos reportados. Los funcionarios señalaron que las revisiones de control brindan la oportunidad de hacer un seguimiento de cualquier pregunta relacionada con los datos, pero en este momento la entidad ya ha sido seleccionada para su revisión.

Dada la ponderación del 40% asignada a las respuestas de los cuestionarios de autoevaluación en la evaluación preliminar de riesgos, la validación o al menos la corroboración de estos datos es vital. La IGAE podría desarrollar un plan para mejorar la validación de los datos y la corroboración de los datos autodeclarados como parte de su proceso de gestión de la calidad de los datos, incluyendo la comprobación aleatoria y una guía formalizada para los analistas que garantice la comprobación sistemática de los hechos durante las revisiones de control. La Tabla 2.1 muestra las buenas prácticas de la Comisión Europea en materia de gestión de la calidad de los datos, que la IGAE podría considerar como parte de los futuros esfuerzos para garantizar la calidad de los datos.

Tabla 2.1. Proceso de gestión de la calidad de los datos de la Comisión Europea

Proceso de gestión de la calidad de los datos
Definir la calidad de los datos: definir los componentes y estándares de calidad.
Planificar e implementar: desarrollar y aplicar un conjunto de procedimientos para producir, comprobar y garantizar datos de calidad aceptable.
Realizar pruebas de aceptación y evaluar los resultados: realizar pruebas para comparar los datos entregados con las métricas de aceptabilidad.
Tomar medidas correctivas: tomar medidas para limpiar, corregir, volver a recopilar o reprocesar los datos según sea necesario para alcanzar las normas de aceptación de datos.
Informar sobre la calidad de los datos: documentar las normas de calidad de los datos, los protocolos, los métodos de procesamiento, las pruebas de aceptación y los resultados. Informar de los registros de datos inadecuados al titular de la fuente de datos, que se espera que tome medidas para corregirlos.
Mejorar el proceso: utilizar los conocimientos y la experiencia adquiridos para modificar los procesos según sea necesario para mejorar la calidad de los datos.

Fuente: (European Platform Undeclared Work, 2016[11]).

La ONA podría mejorar el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones de sus actividades de supervisión continua

Habiendo puesto a prueba el SSC en 2019, la ONA puede considerar medidas adicionales para supervisar y dar seguimiento al estado de las recomendaciones que formula. Como se ha comentado, las conclusiones de la ONA tras sus revisiones de control, que documenta en un informe de evaluación, pueden incluir una de estas tres acciones: mantener, fusionar o disolver. Cuando la ONA decide mantener una entidad, también puede proporcionar recomendaciones al nivel directivo de la misma para mejorar sus políticas y procesos. Por ejemplo, la ONA puede recomendar que la entidad elabore los documentos

de planificación estratégica (planes de actuación) conforme a lo previsto en la *Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público*, o que concrete con mayor precisión las actividades o funciones que la entidad realiza.

A partir de marzo de 2020, la ONA ha comenzado a supervisar el grado en que las organizaciones han implementado sus recomendaciones formuladas a raíz de las revisiones de control realizadas en 2019. La ONA realiza el seguimiento mediante una carta que envía al ministerio competente de la entidad auditada. A través de esta carta, la ONA solicita información que describa los avances de la entidad en la aplicación de las recomendaciones que la ONA hizo. El seguimiento se centra en las recomendaciones que los directivos de la entidad auditada habían aceptado previamente en respuesta al informe provisional o al propio ministerio de la entidad auditada. Sin embargo, las entidades auditadas pueden estar en desacuerdo con las recomendaciones de la ONA, en cuyo caso el Ministerio de Hacienda toma la decisión de aceptar o rechazar la recomendación. En la actualidad, no existe ningún mecanismo que permita hacer un seguimiento de la decisión del Ministerio de Hacienda cuando la ONA y la entidad auditada no están de acuerdo con las recomendaciones.

Además, la ONA puede mejorar sus procesos para dar seguimiento a la forma en que, en caso de ocurrir, el Consejo de Ministros actúa sobre sus recomendaciones. El SSC es una herramienta que informa de las decisiones de los responsables de las políticas. La decisión de disolver o fusionar entidades es muy política y, en algunos casos, los responsables políticos deciden no adoptar las medidas que la ONA recomienda. Esta etapa de la toma de decisiones es poco clara. Una vez que la ONA envía el informe de evaluación, no existe un mecanismo formal para seguir e informar la decisión y las acciones del Ministerio de Hacienda y del Consejo de Ministros. Por tanto, la ONA no sabe cómo los responsables de la elaboración de políticas utilizan sus informes de evaluación y actúan en consecuencia.

Las normas internacionales de auditoría exigen que las instituciones auditoras realicen un seguimiento de las recomendaciones de auditoría como elemento crítico para mejorar el impacto de sus informes. "El seguimiento es un proceso mediante el cual los auditores internos evalúan la idoneidad, la eficacia y la oportunidad de las medidas adoptadas por el nivel directivo en relación con las observaciones y recomendaciones señaladas", así como si la dirección o el Consejo han asumido el riesgo de no tomar medidas (The Institute of Internal Auditors, 2009[12]). El seguimiento sistemático y la supervisión de la adopción de las recomendaciones facilitan un seguimiento eficaz. Como se ha comentado, en España, la ONA y las partes interesadas del SSC, incluido el Ministerio de Hacienda, podrían mejorar dos tipos de mecanismos de seguimiento y rastreo, entre los que se encuentran: 1) los procesos de seguimiento de las recomendaciones para las entidades auditadas en relación con sus informes de control/evaluación, incluyendo la decisión del Ministerio de Hacienda cuando la ONA y la entidad auditada no están de acuerdo; y 2) el seguimiento de las decisiones tomadas o las medidas no adoptadas por los responsables de las políticas en respuesta a sus informes de evaluación.

El seguimiento de las recomendaciones puede adoptar muchas formas, incluidas las bases de datos internas y en línea, así como los informes narrativos que resumen las recomendaciones. El ya mencionado trabajo de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE.UU. para evaluar la duplicación, la fragmentación y la superposición en el gobierno ofrece un ejemplo de seguimiento en línea de las recomendaciones. El Action Tracker *[Rastreador de Acciones]* es una herramienta en línea que sigue los avances alcanzados tanto por el Congreso como por las entidades federales en respuesta a las recomendaciones de la GAO para reducir la duplicación, la fragmentación y la superposición. La categorización del estado de las recomendaciones incluye: *Nuevo-Pendiente, No atendido, Parcialmente atendido, Consolidar u Otro, y Cerrado-No atendido* (US Goverment Accountability Office, 2021[13]). Las recomendaciones pueden descargarse en formatos *XLSX* o *CSV*, con lo que se fomenta un mayor uso público, análisis y conocimiento de su trabajo.

Para los responsables políticos y las entidades de toma de decisiones, como el Consejo de Ministros en España, la narrativa en torno al seguimiento de las recomendaciones puede ser una aportación útil para

comprender la naturaleza de las recomendaciones y el impacto de la acción o la inacción. Una narrativa puede proporcionar el contexto para complementar una lista del estatus de las recomendaciones. Como señala el Instituto de Auditores Internos (IIA) en su Libro Blanco, *Reporting on the Status of Audit Recommendations* [Informe sobre el estado de las recomendaciones de auditoría], los informes narrativos son especialmente benéficos para los comités de auditoría, si España los desarrollara, como se describe en la siguiente sección. La Tabla 2.2 proporciona consideraciones para que la ONA considere el estilo y el enfoque de dichos informes, contrastando lo que el IIA considera como estilos de informes narrativos de bajo valor frente a los de alto valor, reconociendo que cualquier narrativa sobre el seguimiento de las recomendaciones tendría que adaptarse al contexto de la ONA e integrarse potencialmente con los informes existentes que surjan del SSC.

Tabla 2.2. Estilos de información para el seguimiento de las recomendaciones de auditoría

Elemento	Bajo valor	Alto valor
Estilo del informe	Lista de todas las recomendaciones de auditoría.	Un informe sobre recomendaciones abiertas que cuenta una historia y contiene un análisis.
Enfoque	• Obtener información actualizada de la dirección y actualizar la base de datos de recomendaciones. • Imprimir la lista de: todas las recomendaciones de auditoría con su estado, o todas las recomendaciones abiertas con su estado	• Obtener actualizaciones de la dirección y actualizar la base de datos de recomendaciones. • Descargar y analizar los datos en busca de tendencias y preparar los gráficos pertinentes. • Discernir la "historia" del cumplimiento de las recomendaciones por parte de la dirección y preparar la narrativa adecuada
Contenido	• Breve documento de presentación; esencialmente estamos obligados a dar seguimiento a las recomendaciones en virtud de las normas de auditoría; he aquí una lista de todas las recomendaciones de auditoría. • Lista de recomendaciones con su estado.	• Opinión sobre el nivel general de compromiso de la dirección para abordar las recomendaciones de auditoría acordadas. • Comentarios sobre las recomendaciones de riesgo, incluidas las fechas previstas de finalización originales y revisadas y los comentarios sobre las medidas en curso. • Tendencias (de 3 a 5 años) de acciones abiertas, cerradas, atrasadas y número total de acciones actualmente abiertas. • Tendencias y/o gráficos sobre las recomendaciones que se plantean aplicadas a las diferentes categorías de riesgo empresarial. • Gráficos que ilustran a través de diferentes perspectivas las recomendaciones atrasadas, tales como: calificaciones de riesgo; antigüedad de los periodos de atraso; área de negocio; y lista de recomendaciones abiertas (en su totalidad o en parte) como anexo.
Impacto	Bajo. Cumple los requisitos básicos del comité de auditoría.	Alto. Además de cumplir con los requisitos básicos, este tipo de informe ayuda a proporcionar una garantía, un asesoramiento y una perspectiva basados en el riesgo y objetivos.

Fuente: Adaptado de (The Institute of Internal Auditors Australia, 2020[14]).

La IGAE podría mejorar el SSC invirtiendo más en la capacidad de la ONA y en los conocimientos especializados sobre datos en el contexto de la supervisión continua

La IGAE —específicamente, un pequeño equipo en la ONA y la OIP— absorbió las responsabilidades del SSC como resultado de las propuestas de reforma de la CORA y de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 2015. El diseño, implementación y mejora continua al SSC y la supervisión de 420 entidades públicas crea una demanda de recursos internos que no existía antes de las reformas. Además, en respuesta al cuestionario de la OCDE, los funcionarios de la ONA destacaron el aumento de la carga de trabajo del SSC junto con la necesidad de una mayor especialización. Para garantizar que la

ONA pueda cumplir eficazmente su mandato en materia de SSC, la IGAE y la ONA podrían considerar la posibilidad de crear un equipo o una unidad específica dentro de la ONA. Este equipo podría estar formado por un grupo multidisciplinario de expertos, incluidos auditores y expertos en datos, que podrían abordar las demandas del SSC como una línea de trabajo única en la ONA.

La ONA podría inspirarse en otras entidades fiscalizadoras que han reconocido la necesidad de contar con un equipo de trabajo dedicado a desarrollar evaluaciones de riesgo basadas en datos. Como en el caso del ejemplo mencionado anteriormente del Tribunal de Cuentas de Turquía (TCT), en el que el TCT creó un "Grupo de Análisis de Datos" que diseña metodologías para utilizar técnicas de auditoría asistidas por ordenador. En Italia, el Tribunal de Cuentas aprovechó la experiencia de un equipo multifuncional de auditores y técnicos para llevar a cabo sus propias actividades de control y supervisión, denominado "Centro de Competencia de Análisis de Datos" (véase el Recuadro 2.4). La ONA podría contemplar con más detalle la mejor manera de desarrollar y estructurar su equipo como parte de sus esfuerzos para adoptar un enfoque estratégico de la digitalización y evaluar su Arquitectura Empresarial, como se ha descrito anteriormente. La ONA también podría considerar programas de formación específicos para los técnicos de datos de la OIP y los analistas de la ONA con el fin de ampliar sus competencias, así como la contratación de personal nuevo con las competencias necesarias en materia de datos o análisis.

Recuadro 2.4. Seguimiento y supervisión basados en datos en el Tribunal de Cuentas de Italia

La estrategia digital del Tribunal de Cuentas italiano (Corte dei Conti, CdC) se centra en tres áreas principales: intercambio de conocimientos e integración de datos; su sistema de inteligencia empresarial (llamado ConosCo) y la digitalización. ConosCo apoya el mandato del CdC de monitorear las finanzas y gastos públicos y mejorar los informes al Parlamento. El CdC lanzó ConosCo en 2008 como un conjunto de metodologías, procesos, arquitecturas y tecnologías para transformar los datos en bruto en información significativa para efectos de la toma de decisiones y el control. La herramienta no está destinada a la selección de auditorías basadas en el riesgo, que es un proceso que se utiliza principalmente para la cartera de auditoría del desempeño del CdC.

ConosCo se basa en fuentes de datos financieros tanto del gobierno central como de los gobiernos locales, así como de partes externas como la Comisión Europea, que alimentan un almacén de datos y luego se transmiten a los tableros para que los auditores los utilicen durante el proceso de auditoría. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) están obligados a comunicar al Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) cualquier fraude o irregularidad que supere los 10 000 euros relacionados con los fondos de la Unión Europea. El CdC puede acceder a estos datos a través de uno de sus propios sistemas, y a través de ConosCo, poner esta información a disposición de los auditores y las oficinas regionales. Los tableros disponibles para los auditores en ConosCo apoyan el análisis de los indicadores para la detección de fraudes e irregularidades, así como cuestiones más amplias para la supervisión del desempeño financiero de las entidades gubernamentales

Según los funcionarios del CdC, entre las principales características que permiten a la Corte llevar a cabo su función se encuentran:

- Objetivos claros para impulsar las actividades relacionadas con ConosCo.
- El acceso a datos confiables y seguros en los niveles nacional y regional. Los Memorandos de Entendimiento con los principales ministerios facilitan este acceso.
- Un nivel de automatización que refleja la arquitectura estándar de un almacén de datos con requisitos ajustados para satisfacer las necesidades de los usuarios finales.
- Automatización que permite la presentación de informes periódicos, basados en los requisitos de presentación de informes contenidos en leyes y reglamentos.
- La combinación correcta de software, adaptado al CdC, incluyendo Microsoft Strategy, Power BI y visualización para ayudar a los usuarios en la comprensión de los datos y la rápida obtención de información o la creación de informes.

Además, el CdC ha desarrollado un "Centro de Competencia de Análisis de Datos", que es un nuevo equipo interdisciplinario que reúne competencias empresariales y técnicas para apoyar la aplicación efectiva de ConosCo. El Centro apoyará a los usuarios de ConosCo para que tomen mejores decisiones utilizando el aprendizaje automático, analítica, análisis predictivo y otras técnicas de análisis de datos. Al momento de escribir este informe, este Centro todavía se encuentra en desarrollo y tiene la intención de ser un equipo multidisciplinario con conocimientos y habilidades que abarcan los niveles de gobierno (es decir, nacional y regional), así como las tecnologías. Según los funcionarios del CdC, este esfuerzo supone el reconocimiento de que cualquier herramienta basada en datos no es estática, y requiere una estrategia de creación de capacidades para apoyar su desarrollo y evolución

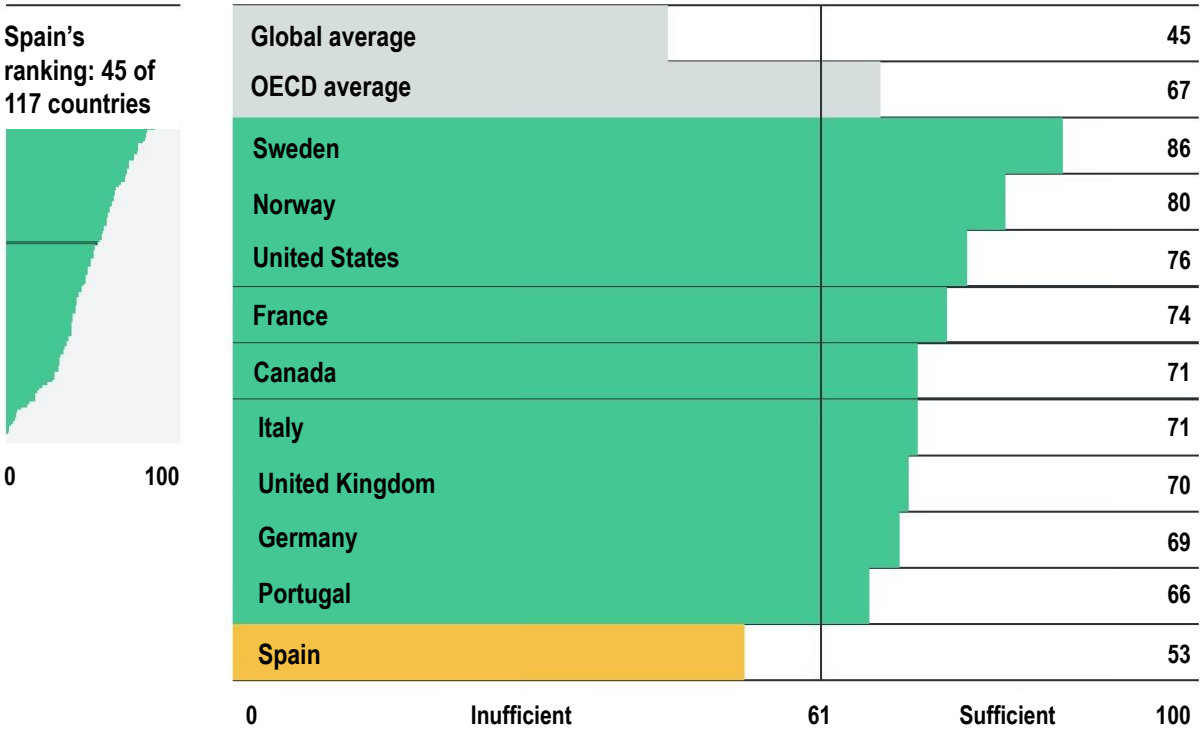
Fuente: Entrevista de la OCDE con funcionarios del CdC.

Mejorar la transparencia, la comunicación y la coordinación

La IGAE podría tomar medidas para mejorar la transparencia del SSC, incluyendo la publicación del informe anual y la creación de comités de auditoría

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) para 2019, el año más reciente disponible, mide tres áreas clave de la gobernanza: la transparencia, la participación pública y la vigilancia del presupuesto. Las métricas de transparencia en la OBS se centran en el acceso público a la información en cuanto a cómo recauda y gasta el gobierno los recursos públicos (International Budget Partnership, 2019[15]). Según el International Budget Partnership (IBP), una puntuación de transparencia de al menos 61 sobre 100 indica que un país "probablemente publica suficiente material para apoyar un debate público informado sobre el presupuesto".[4] La puntuación de España para el año 2019 fue de 53, como se muestra en la Figura 2.1.

Figura 2.1. Puntuación de transparencia para España en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019



Fuente: (International Budget Partnership, 2019[15]).

La OBS también comprende preguntas relacionadas con la supervisión presupuestaria y en lo que respecta a las preguntas relacionadas con la supervisión de las auditorías, España obtiene una puntuación comparativamente buena (95 sobre 100). Sin embargo, hay preguntas específicas que aportan más contexto y que son relevantes para la IGAE y los actores de la rendición de cuentas como abanderados clave del estado de la transparencia en el gobierno español. En concreto, a la pregunta "¿Pone el ejecutivo a disposición del público un informe sobre las medidas que ha tomado para abordar las recomendaciones o conclusiones de las auditorías que indican la necesidad de adoptar medidas correctivas?", la respuesta fue la misma que la de muchos países miembros de la OCDE y otros encuestados por la OBS. "No, el ejecutivo no informa sobre las medidas que ha tomado para abordar los hallazgos de las auditorías" (International Budget Partnership, 2019[15]).

En este contexto, la IGAE puede contribuir a aumentar la transparencia de la administración y satisfacer la demanda de los ciudadanos haciendo públicos sus informes anuales del SSC. Esto es especialmente crítico dada la mayor atención que se presta a la eficacia, la eficiencia y la economía del gobierno tras la pandemia del COVID-19 y el aumento en el gasto público. Los funcionarios de la IGAE están obligados a mantener la confidencialidad de las actividades de control (Gobierno de España, 2003[16]); sin embargo, se hacen excepciones en leyes relacionadas, como la posibilidad de que las entidades públicas de investigación publiquen informes resumidos sobre sus actividades (Gobierno de España, 2019[17]). Aunque sigue normas distintas para las entidades fiscalizadoras superiores, el Tribunal de Cuentas de España tiene la facultad y el mandato de publicar sus informes y resultados de auditoría. Para garantizar dicha transparencia, la IGAE y la ONA podrían identificar y hacer uso de las excepciones legales existentes para compartir los resultados del SSC de forma externa. Como mínimo, respetando sus requisitos de confidencialidad, esto podría incluir el acceso a los informes resumidos de los hallazgos y recomendaciones clave que se derivan del SSC por parte de otras entidades de supervisión. Según los funcionarios de la ONA, las principales partes interesadas con las que podría compartir sus informes de supervisión continua son:

- El Tribunal de Cuentas para apoyar sus actividades de control externo de la gestión económico-financiera del sector público.
- La Dirección General de Presupuestos para informar de los procesos y discusiones para determinar el presupuesto del Estado y asignar recursos.
- Las Inspecciones Generales de Servicios de los ministerios competentes para mejorar sus actividades de control.
- Otras organizaciones relevantes, como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal de España (AIREF), entidad responsable del control fiscal.

Compartir los resultados del SSC de manera más amplia podría tener mayores implicaciones para la transparencia de la auditoría interna y el trabajo de la IGAE en general. Esto promovería las buenas prácticas para la transparencia de los informes dentro de la administración española, y alinearía aún más a la IGAE con los estándares internacionales para la publicación de informes. El Recuadro 2.5 proporciona un contexto sobre la transparencia de los informes en el contexto de la auditoría interna, basándose en una publicación trascendente y en los datos de la encuesta del Instituto de Auditores Internos. En muchos países, la publicación de los informes de auditoría interna es una práctica establecida desde hace tiempo.

Recuadro 2.5. Encuesta del Instituto de Auditores Internos sobre la transparencia de los informes de auditoría en el sector público

El Instituto de Auditores Internos (IIA) llevó a cabo un estudio para identificar las prácticas globales de transparencia de los informes de auditoría interna en el sector público y ayudar a los auditores internos del sector público y a los responsables de la toma de decisiones a comparar las prácticas de transparencia. Las Normas Internacionales para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna (Normas) del IIA)—Norma 2440: Divulgación de Resultados)— señala que el jefe de auditoría "debe informar los resultados a las partes apropiadas". En 2012, el Comité del Sector Público del IIA encuestó a las entidades de auditoría interna del sector público para obtener información sobre sus prácticas de transparencia en los informes. El Comité recibió 160 respuestas para una encuesta que se componía de una combinación de 17 preguntas de opción múltiple y abiertas. Los encuestados representaban a 14 países de los cinco continentes. Tomando en consideración que la encuesta se realizó en diciembre de 2012, algunas de los principales hallazgos siguen siendo relevantes para España hoy en día, dado el estado actual de la transparencia según la Encuesta de Presupuesto Abierto y la relevancia de las recomendaciones de este informe:

- La mayoría de las entidades del sector público difunden el informe de auditoría interna a un comité de auditoría o a la alta dirección.
- Los gobiernos federales/nacionales son menos propensos que los niveles inferiores de gobierno a difundir los informes de auditoría interna a las partes internas, incluida la dirección impactada, excepto al consejo de administración o al comité de auditoría.
- La mayoría de las entidades difunden los informes a los auditores externos.
- Todas las entidades que difunden los informes de auditoría interna a una parte externa también difunden estos informes a la alta dirección y/o al asesor jurídico.
- Las entidades sujetas a las leyes de información pública son más transparentes en la publicación del informe de auditoría interna.

El IIA preguntó a los encuestados sobre los destinatarios internos y externos de las encuestas. De los 146 encuestados que respondieron a la pregunta sobre la difusión interna de los informes, 102 (70%) indicaron que el informe de auditoría interna se difunde al consejo de administración o al comité de auditoría, 93 (64%) al director ejecutivo o al presidente y 81 (55%) a los directivos afectados. En cuanto a la difusión externa de los informes, 129 encuestados respondieron a la pregunta y afirmaron que la entidad fiscalizadora superior (61%), el auditor legislativo (22%), el poder legislativo/parlamento (22%) y el interventor/tesorero (14%) y otros (19%), se encontraban entre los principales destinatarios externos del informe de auditoría interna.

Fuente: (The Institute of Internal Auditors, 2017[18]) y (The Institute of internal Auditors, 2012[19]).

La IGAE se enfrenta a un problema de capacidad más sistémico y amplio para garantizar el seguimiento de las recomendaciones y los resultados del SSC y que las partes interesadas compartan las prioridades de supervisión. El sistema de seguimiento y los informes de seguimiento descritos anteriormente son mecanismos fundamentales para promover la rendición de cuentas y la transparencia, pero son medios técnicos para gestionar las operaciones e informar a las partes interesadas. La IGAE podría beneficiarse de mecanismos que también convoquen a las partes interesadas y promuevan la coordinación. Existen varias modalidades para lograrlo. El primer paso es que la IGAE aclare sus objetivos a este respecto, y luego decida la forma, la función y las partes interesadas. En particular, un objetivo de comprometerse formalmente y con frecuencia con los actores políticos y los principales responsables de la toma de decisiones del SSC, como el Consejo de Ministros, puede dar lugar a un mecanismo de coordinación

diferente al de un objetivo de naturaleza más técnica, como la participación de los sujetos de la auditoría para garantizar la asimilación de las recomendaciones de la IGAE en los ministerios.

Dependiendo del objetivo final, una opción es que la IGAE establezca un grupo de trabajo de entidades de supervisión, incluidos los mencionados anteriormente, con el mandato de apoyar la entrega, la mejora y la difusión de los resultados de la supervisión continua. A corto plazo, esta sería la forma más eficaz y eficiente de que la IGAE avanzara en las asociaciones constructivas y el intercambio de información en el contexto del SSC. Como mecanismo más sólido y formal, la IGAE podría considerar la posibilidad de liderar la creación de uno o varios comités de auditoría dentro del Ministerio de Hacienda (y/o entre los ministerios) para reforzar la coordinación durante la siguiente etapa de desarrollo del SSC.

En el sector público, los comités de auditoría independientes son comités a nivel del consejo de administración con una mayoría de miembros independientes encargados de supervisar las prácticas de gestión en áreas clave de gobierno (The Institute of Internal Auditors, 2014[20]). Los comités de auditoría tienen una relación mutuamente benéfica con la auditoría interna, ya que hacen responsable a la dirección de la evaluación y aplicación, en su caso, de las recomendaciones de la auditoría interna (The Institute of Internal Auditors Australia, 2020[14]). Los comités de auditoría pueden ayudar a definir las prioridades, promover el flujo de información y conocimientos entre las diferentes partes interesadas y asesorar sobre la adecuación de los recursos. Los comités de auditoría pueden añadir valor a una organización de otras maneras, entre las que se encuentran:

- Facilitar una toma de decisiones bien informada, eficiente y eficaz,
- Promover y dar seguimiento a una cultura ética.
- Garantizar el cumplimiento de un código de conducta bien diseñado.
- Supervisar un sistema eficaz de supervisión y gestión de riesgos.
- Supervisar un sistema de control interno eficaz y eficiente.
- Supervisar los informes internos y externos de la información financiera y no financiera.
- Promover una comunicación eficaz con la actividad de auditoría y los proveedores de garantías externas y responder adecuadamente a las cuestiones que planteen (The Institute of Internal Auditors, 2014[20]).

En España, los comités de auditoría del sector público son escasos. No existe ningún requisito legal para que las entidades públicas establezcan un comité de auditoría, excepto para las sociedades mercantiles estatales (The European Confederation of Institutes of Internal Auditing, 2019[21]). El Código de Buen Gobierno se dirige a las empresas que cotizan en bolsa, pero no afecta a las entidades del sector público, que pueden crear voluntariamente un comité de auditoría. Aunque no está obligada legalmente a hacerlo, la IGAE podría considerar la posibilidad de liderar el desarrollo de un comité de auditoría que tenga al SSC como parte de sus responsabilidades. El comité de auditoría podría estar conformado por las partes interesadas internas del Ministerio de Hacienda, el Consejo de Ministros y otras entidades de supervisión, así como la Inspección General de Servicios, entre otros. Podría constituir un foro para compartir los resultados del SSC y apoyar las mejoras en el futuro. El mandato de cualquier comité de auditoría podría ser más amplio que el del SSC y se basaría en las leyes, reglamentos y políticas existentes. Los estatutos de un comité de auditoría definirían su mandato y establecerían su autoridad con respecto a sus actividades.

La IGAE podría mejorar la coordinación con las principales instituciones de supervisión para garantizar la eficacia del SSC y evitar la duplicación

Para llevar a cabo una supervisión continua, la IGAE tiene el mandato legal de aprovechar los datos financieros y económicos disponibles, la información proporcionada por las entidades para cumplir con los nuevos requisitos y recomendaciones del Inspector General de Servicios de los ministerios

competentes (Gobierno de España, 2018[22]). Al igual que en países como Francia, España tiene funciones de Inspector General cuya función consiste en examinar los servicios y entidades afiliadas al ministerio correspondiente y hacer propuestas para mejorar y simplificar los procedimientos administrativos. Esta función también comprende la revisión de los servicios con fines de garantizar la calidad, la eficacia y la relación calidad-precio[5] (OCDE, 2014[1]).

El papel de las funciones del Inspector General también se amplió en virtud de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y ahora comprende un control de eficacia que evalúa la medida en que una organización ha cumplido sus objetivos y evalúa la utilización de sus recursos de conformidad con su plan de acción estratégico (Gobierno de España, 2015[23]).[6] La IGAE indicó que el control de eficacia complementa el proceso de supervisión continua, en el que la labor de los Inspectores Generales sirve de insumo para la evaluación de la racionalidad del organismo.

Como se resume en la Tabla 2.3, la coordinación es uno de los principios rectores de la supervisión continua eficaz establecida en la Directiva del SSC. Los Inspectores Generales podrían coordinar sus actividades de control de eficacia con la IGAE y a establecer un canal de comunicación con los órganos de supervisión de las entidades sujetas a supervisión. Poniendo en práctica esto, la IGAE se ha reunido periódicamente con el Inspector General del Ministerio de Hacienda para concienciar sobre el modelo de supervisión continua. También ha colaborado en la elaboración de una guía para el Inspector General de Servicios que lleva a cabo el control de eficacia con la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (OCDE, 2020[2]). La presente guía incorpora elementos relacionados con la supervisión continua para que los inspectores los tengan en cuenta al realizar los exámenes de control de la eficacia.

Tabla 2.3. La coordinación es uno de los principios rectores del sistema de supervisión continua de España

Principio	Descripción
Autonomía e independencia	Las actividades son llevadas a cabo por funcionarios públicos que son funcionalmente independientes de la gestión de las entidades sujetas a una actividad de supervisión continua.
Coordinación	Al tratarse de un sistema horizontal, debe establecerse un canal de comunicación con los órganos que supervisan a las entidades sujetas a una supervisión continua. En particular, se requiere la coordinación de la supervisión continua con el control de la eficacia realizado por el Inspector General de Servicios. En el caso de las empresas comerciales estatales, también se requiere la comunicación con los accionistas.
Eficiencia	Las actividades contribuyen al uso eficiente de los recursos públicos, ya que el objetivo del sistema de supervisión continua es analizar y evaluar la validez de las circunstancias que subyacen al establecimiento de las instituciones del sector público
Derecho a contradecir	Antes de finalizar las conclusiones y recomendaciones de la supervisión continua, se garantiza a la organización supervisada y a su órgano de supervisión el tiempo necesario para responder a las observaciones.

Nota: Artículo 5, Principios orientadores del Sistema.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (Gobierno de España, 2018[22]).

De conformidad con el principio rector sobre la coordinación establecido en la Orden para llevar a cabo la supervisión continua (Gobierno de España, 2018[22]), la ONA planificó una serie de actividades para concienciar sobre el SSC a otros órganos de control y supervisión. Esto incluía la aclaración de las funciones y responsabilidades de la IGAE, en relación con los Inspectores Generales de Servicios y los órganos de supervisión de las entidades del sector público (órganos de tutela) y el establecimiento de relaciones con estos órganos para apoyar la prestación eficaz del SSC (ONA, 2018[24]).

La IGAE aplica las Normas Internacionales de Auditoría adaptadas al sector público español. De acuerdo con la NIA 610 y la NIA-ES-SP 1610, la ONA debe evaluar la objetividad y competencia del trabajo de la función de auditoría interna, los Inspectores Generales de Servicios, antes de utilizarla (International

Auditing and Assurance Standards Board, 2013[25]; IGAE, 2019[26]). Si bien dichas garantías son importantes, las buenas prácticas internacionales en materia de auditoría interna en el sector público recomiendan que se comparta la información, se coordinen las actividades e incluso que las funciones de auditoría interna se basen en la labor de otros proveedores de garantías, dependiendo de las circunstancias (The Institute of Internal Auditors, 2019[27]). Esta coordinación puede ser particularmente ventajosa cuando los recursos son limitados para todas las partes involucradas, incluyendo al organismo en revisión. Esta directriz para los auditores internos reconoce explícitamente el papel integral que desempeñan los inspectores y los auditores externos en la supervisión del sector público.

Los mandatos de los órganos de auditoría y control en España están definidos en la ley, y la normativa vigente no permite el intercambio de información entre ellos. Por lo tanto, la ONA dispone actualmente de canales de comunicación informales con otros órganos de supervisión. Por ejemplo, comparte las actividades de auditoría pública previstas con el Tribunal de Cuentas antes de que se aprueben los planes para reducir al mínimo la duplicación o la sobrecarga de las entidades del sector público.[7] A partir de las entrevistas con el Inspector General de Servicios, si bien se coordinan las actividades de control con la ONA, esto se hace de manera informal (OCDE, 2020[28]). En 2020, una disposición para facilitar el intercambio de información entre los órganos de control interno y externo fue presentada y aprobada como modificación de la Ley General Presupuestaria de 2003 (Gobierno de España, 2003[16]).

Sin embargo, en ausencia de comités de auditoría u otras formas de coordinación intra e interministerial, existen oportunidades para que las entidades fiscalizadoras mejoren el intercambio de información de riesgo relevante generada para o como resultado del SSC, sin impedir su autonomía o independencia. Resulta crucial tener una coordinación más estrecha entre la auditoría interna, las instituciones de auditoría externa y otros proveedores de garantías para lograr los siguientes objetivos complementarios

- intercambio de información, planes de auditoría e informes entre los auditores internos y las EFS, para ayudar a realizar las auditorías, incluyendo las evaluaciones de la eficacia de los arreglos de control interno y gestión de riesgos
- lograr economías de escala a medida que los órganos de auditoría cooperan en cuestiones metodológicas y de capacitación
- que las EFS asesoren o actúen como observadoras, participen en las reuniones periódicas de los titulares de las dependencias de auditoría interna (como ocurre en Austria, Bulgaria, Dinamarca, Hungría, Letonia, Países Bajos, Polonia y el Reino Unido)
- facilitar las interacciones y la comunicación con los órganos de auditoría externos e internos
- acordar normas, instrumentos y herramientas comunes para facilitar una cooperación eficaz.

El fortalecimiento y la formalización de los mecanismos de cooperación y coordinación entre las diferentes instituciones de control, auditoría interna y auditoría externa es crucial. La mejora de la cooperación entre las instituciones de control y auditoría interna y externa depende de varios factores, en primer lugar, el compromiso de asumir un papel activo y la voluntad de hacer los cambios necesarios. Tanto la INTOSAI como el IIA han publicado normas y directrices internacionales relacionadas con la coordinación y la cooperación entre las EFS y los auditores internos del sector público, incluida la INTOSAI GOV 9150 Coordinación y Cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras y los Auditores Internos en el Sector Público (INTOSAI 2010) y la Norma 2050 IPPF de la IIA (IIA 2016) así como la Asesoría Práctica 2050-1 *Coordinación* (IIA 2009). Además, en un documento preparado conjuntamente por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa (EUROSAI) y la Confederación Europea de Institutos de Auditoría Interna (ECIIA) detalla las principales tendencias de la coordinación entre las instituciones de auditoría externa e interna (véase el Recuadro 2.6).

Recuadro 2.6. Estudio EUROSAI y ECIIA: Coordinación entre auditores externos e internos

En 2014, la EUROSAI y la ECIIA publicaron conjuntamente un estudio en el que se elaboraron los mecanismos y desafíos para la cooperación y la coordinación entre las entidades de auditoría externa e interna. A continuación, se presentan algunos de los hallazgos principales del informe:

Una gran mayoría de las EFS están utilizando normas internacionales o referencias internacionales relacionadas con la coordinación y la cooperación con las instituciones de auditoría interna. La mayoría de ellas se refieren en general a las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), las Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y las normas GOV de la INTOSAI, como las ISSAI 1610, ISA 610, INTOSAI GOV 9140 e INTOSAI GOV 9150. Sólo una minoría tiene normas internas explícitas y escritas de la EFS, como manuales de auditoría, normas, directrices, procedimientos o listas de verificación, que documentan y formalizan los canales de coordinación y cooperación.

La coordinación y la cooperación entre las EFS y los auditores internos se describe a menudo como "informal", lo que dificulta su evaluación o asegurar la calidad de su aplicación. Entre los beneficios más comunes de la cooperación y la coordinación citados se encuentran:

- promover el buen gobierno mediante el intercambio de ideas y conocimientos
- auditorías más eficaces y eficientes basadas en una comprensión más clara de las respectivas funciones de auditoría con una actividad de auditoría interna y externa mejor coordinada
- derivada de una planificación y comunicación coordinadas
- alcance más definido de la auditoría para las EFS y los auditores internos.

Sin embargo, casi la mitad de las EFS que respondieron afirmaron que experimentan riesgos o identifican riesgos potenciales en relación con la coordinación y la cooperación. La mayoría de las EFS buscaron coordinación y cooperación en gran medida en las siguientes áreas:

- evaluar el marco de control interno de la entidad fiscalizada y los acuerdos de gestión de riesgos
- evaluar el cumplimiento de las leyes y reglamentos por parte de la entidad
- documentar los sistemas y procesos operativos de la entidad.

Fuente: EUROSAI y ECIIA (2014), Coordination and Cooperation between Supreme Audit Institutions and Internal Auditors in the Public Sector *[Coordinación y cooperación entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los Auditores Internos del Sector Público]*.

La IGAE podría seguir desarrollando su estrategia de comunicación para demostrar el valor del SSC a las entidades gubernamentales y los órganos de supervisión

Si bien el SSC es un requisito legal para las entidades, la IGAE podría beneficiarse de la adopción de un enfoque que promueva este valor agregado del proceso a las entidades más allá del cumplimiento. Las partes interesadas de los ministerios competentes indicaron su interés en poder discutir y compartir con sus pares u otras instituciones gubernamentales las buenas prácticas recomendadas como resultado del SSC. También acogieron con agrado la celebración de debates más informales y la comunicación con la ONA.

El Ministerio de Finanzas reflexionó sobre los beneficios para las entidades y los ministerios competentes de adscripción de tener acceso a los resultados de la clasificación de la evaluación de riesgos en el componente de revisión automatizada del SSC. Esta información se consideró potencialmente útil para

las entidades para sus propios fines de evaluación de riesgos. También proporciona a los ministerios competentes una mayor visibilidad sobre el desempeño de las entidades que no suelen estar en el radar, aunque no haya una preocupación inmediata sobre su racionalidad (OCDE, 2020[28]). El aumento de la automatización y la información en tiempo real se mencionaron como áreas que la ONA podría mejorar para brindar un mejor apoyo en los esfuerzos del organismo para proporcionar información para el SSC (OCDE, 2020[28]).

Por consiguiente, la ONA puede considerar la posibilidad de aprovechar la aplicación más amplia de los resultados del SSC para promover sus beneficios como una herramienta valiosa para mejorar el establecimiento de estrategias, la toma de decisiones y la gestión y las operaciones diarias de las entidades públicas. La dirección de las entidades públicas tiene la responsabilidad primordial de establecer y utilizar su sistema de control interno para identificar y mitigar eficazmente el programa y los riesgos (The Institute of Internal Auditors, 2019[27]). Los responsables de alcanzar los objetivos del organismo y de prestar sus servicios también deben asumir la responsabilidad de la gestión de riesgos, incluida la identificación y puesta en marcha de actividades de control para mitigar los riesgos. La "propiedad de la gestión" implica no solo que la gestión y el personal entiendan la reforma institucional, sino también que la acepten. El hecho de compartir los resultados del componente de evaluación de riesgos del SSC podría permitirlo.

Dado que se trata de un proceso nuevo y un requisito legal, cabe esperar una curva de aprendizaje para las entidades. Sin embargo, la ONA debería considerar las oportunidades de aumentar la concientización del proceso y las expectativas para que las entidades puedan prepararse mejor y organizar los recursos limitados para responder. La ONA indicó que se preveía que la capacitación sobre los requisitos del SSC se incorporara como un módulo de capacitación en administración pública para los funcionarios públicos y para las nuevas contrataciones en la IGAE en 2021 (OCDE, 2020[2]). La ONA podría considerar la posibilidad de incluir informes específicos de los resultados del SSC que reflejen las necesidades de información de sus diversos interesados en los casos permitidos por la legislación.

Conclusión

En poco tiempo, la IGAE y la ONA han desarrollado una metodología eficaz para la supervisión continua en España que refleja el espíritu original de las propuestas de reforma de la CORA de 2013 y la normativa posterior. A medida que la ONA desarrolla el SSC, además de las mejoras en la metodología de evaluación de riesgo detallada en el Capítulo 1, podría fortalecer su estrategia y capacidad para hacer uso de datos y garantizar que los procesos estén en su sitio para la mejora continua. Esto podría incluir la creación de circuitos de retroalimentación para comenzar a monitorizar de manera sistemática e iterativa los aspectos más difíciles, complejos y propensos a errores del proceso actual.

El gobierno de datos, la gestión de datos y las habilidades de datos son factores claves que pueden influir en la eficacia del SSC. El capítulo hace varias recomendaciones y subrecomendaciones para la IGAE y la ONA que tocan estas áreas. Por ejemplo, el capítulo destaca oportunidades para que la ONA automatice procesos de importación de datos y análisis, algunos de los cuales están ahora parcialmente automatizados. También sugiere que la ONA tome medidas adicionales para validar y corroborar los datos autoinformados para proporcionar una mayor garantía de la calidad de los datos introducidos en el SSC. Además, el capítulo tiene en cuenta el ciclo completo del SSC y recomienda mejoras en los procesos de la ONA para realizar seguimiento de conclusiones y recomendaciones de sus actividades de supervisión continua. Si la ONA avanza hacia un enfoque más automatizado y basado en datos, también se necesitarán experiencia adicional y habilidades de datos especializadas para mejorar el SSC.

Por último, el capítulo reconoce la situación política y el contexto general en el que operan la ONA y el SSC. En concreto, la ONA es pionera en la supervisión continua en España y esto tiene implicaciones para las partes interesadas que tienen un impacto directo en el SSC, o para las instituciones que podrían beneficiarse de conocer los resultados del seguimiento para mejorar su propia gobernanza. Por tanto, el capítulo ofrece recomendaciones para promover la transparencia, la comunicación y la coordinación para la supervisión continua. Concretamente, la ONA podría fortalecer la transparencia de sus esfuerzos mediante la publicación de los informes anuales del SSC. Un comité de auditoría con el SSC como parte de su responsabilidad también podría ayudar a promover la transparencia, así como a garantizar las aportaciones de las partes interesadas en todo el SSC, incluido el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Ministros y otros órganos de supervisión. El capítulo también anima a la IGAE y la ONA a mejorar la coordinación y la comunicación con las instituciones claves de supervisión, en parte para evitar la duplicación, pero también para demostrar el valor del SSC a medida que evoluciona.

Referencias

Canada Border Services Agency (2019), *Audit of Enterprise Architecture*, https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/reports-rapports/ae-ve/2019/ea-ae-eng.html. [5]

European Platform Undeclared Work (2016), *Data Mining for more Efficient Enforcement*. [11]

Fazekas, M., Ugale, G, & Zhao, A. (2019), *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, OECD, Paris, https://www.oecd.org/gov/ethics/analytics-for-integrity.pdf. [10]

Gobierno de España (2019), *Real Decreto-ley 3/2019,*, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-1782. [17]

Gobierno de España (2018), *Boletín Oficial del Estado*, https://www.boe.es/eli/es/o/2018/04/09/hfp371. [22]

Gobierno de España (2015), *Boletín Oficial del Estado*, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566. [23]

Gobierno de España (2003), *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, Presupuestaria*, https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614&p=20201231&tn=6. [16]

IGAE (2019), *Norma Internacional de Auditoría (NIA-ES-SP) 1610: Utilización del trabajo de un experto del auditor*, https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/Copia_Electr%C3%B3nica_NIA-ES-SP%201620%20%20NOTA.pdf. [26]

International Auditing and Assurance Standards Board (2013), *International Standard on Auditing (ISA) 610*, https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ISA-610-(Revised-2013).pdf. [25]

International Budget Partnership (2019), *Open Budget Survey: Spain Country Summary*, https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/spain. [15]

OCDE (2020), *Auditing Decentralised Policies in Brazil: Collaborative and Evidence-Based Approaches for Better Outcomes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/30023307-en. [4]

OCDE (2020), "Digital Government Index: 2019 results"*, OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/4de9f5bb-en. [8]

OCDE (2020), *OECD Fact-Finding Interview with the Inspector General of Services for the Ministry of Finance (Inspección General de Servicios del Ministerio de la Hacienda)*. [28]

OCDE (2020), *OECD Fact-finding interviews with the National Audit Office (Oficina Nacional de Auditoría, ONA)*. [2]

OCDE (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/059814a7-en. [9]

OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en. [1]

ONA (2020), *Informe de Evaluación Supervisión Continua 2017 y 2019*. [3]

ONA (2018), *Estrategia del Sistema de Supervisión Continua (2018-2020)*. [24]

The European Confederation of Institutes of Internal Auditing (2019), *Audit Committees in the Public Sector.*, https://www.eciia.eu/wp-content/uploads/2019/07/Audit-Committee-Paper-8th-draft-15.7-disp.pdf. [21]

The Institute of Internal Auditors (2019), *Supplemental Guidance: Unique Aspects of Auditing in the Public Sector*. [27]

The Institute of Internal Auditors (2017), *International Professoinal Practices Framework: Implementation Guide 2440--Disseminating Results*, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Transparency%20of%20the%20Internal%20Audit%20Report%20in%20the%20Public%20Sector.pdf. [18]

The Institute of Internal Auditors (2014), *Global Public Sector Insight: Independent Audit Commitees in Public Sector Organisations*, https://global.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Independent-Audit-Committees-in-Public-Sector-Organizations.pdf. [20]

The Institute of Internal Auditors (2009), *Practice Advisory 2500.A1-1: Follow-up Process*, https://www.iia.nl/SiteFiles/IIA_leden/Parktijkadviezen/PA%202500A1-1.pdf. [12]

The Institute of internal Auditors (2012), *Leading Practice: Transparency of the Internal Audit in the Public Sector*, https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Transparency%20of%20the%20Internal%20Audit%20Report%20in%20the%20Public%20Sector.pdf. [19]

The Institute of Internal Auditors Australia (2020), *Reporting on the Status of Audit Recommendations*, https://iia.org.au/sf_docs/default-source/technical-resources/2018-whitepapers/iia-whitepaper_reporting-on-the-status-of-audit-recommendations.pdf?sfvrsn=2. [14]

U.S. Government Accountability Office (2017), *Organizational Transformation: A Framework for Assessing and Improving Enterprise Architecture Management*, https://www.gao.gov/assets/gao-10-846g.pdf. [6]

US Goverment Accountability Office (2021), *GAO: Duplication and Cost Savings*, https://www.gao.gov/duplication-cost-savings (accessed on 21 March 2021). [13]

US Government Accountability Office (2004), *Information Technology Investment Management: A Framework for Assessing and Improving Process Maturity*, https://www.gao.gov/assets/gao-04-394g.pdf. [7]

Notas

[1] Part II, Chapter II, Organisation and Functioning of the state institutional public sector. Article 81.2 requires public administrations to establish a system of continuous supervision of their dependent organisations, justifying the reasons for their existence and financial sustainability and include proposals to maintain, transform or dissolve the entity. Article 84 defines the categories of public sector organisations in scope for continuous supervision and efficiency control reviews while Article 85 defines the roles and responsibilities of the *Hacienda*, the IGAE and the ministerial inspection units.

[2] Los datos generales de los organismos públicos procedentes de INVESPE/INVENTE, también desarrollados y mantenidos por la IGAE, se transmiten a "El Cubo" mediante procesos automatizados.

[3] OCDE (2020[8]), “Digital Government Index: 2019 results”, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 3. Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública No. 3, Índice de Gobierno Digital: Resultados de 2019. España ocupó el séptimo lugar en la clasificación general de 33 países y el cuarto en las dimensiones de digitalización por diseño, sector público basado en datos y proactividad.

[4] El OBS evalúa la "disponibilidad en línea, la puntualidad y la exhaustividad de ocho documentos presupuestarios clave utilizando 109 indicadores igualmente ponderados y califica a cada país en una escala de 0 a 100" (International Budget Partnership, 2019[15]).

[5] Recuadro 8.1 Auditoría, evaluación e inspección en el contexto del marco de control español.

[6] Artículo 85 Control de la eficacia y supervisión continua.

[7] Entrevista con el Gabinete Técnico, Tribunal de Cuentas, diciembre 2020.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Mejora de la Responsabilidad Pública en España Mediante la Supervisión Continua

En la última década, España ha llevado a cabo una serie de reformas para fortalecer la capacidad de la administración de prestar servicios de alta calidad a los ciudadanos y a las empresas, fomentando así la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de los principales esfuerzos encabezados por la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), entidad dependiente de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), es el sistema de supervisión continua (SSC), una metodología basada en análisis de riesgos que actúa como prueba de fuego para la salud financiera, y la eficacia y la sostenibilidad de las instituciones públicas. Basándose en entrevistas, un análisis comparativo de las principales prácticas e investigaciones posteriores, este informe ofrece recomendaciones para apoyar a la ONA en el fortalecimiento de su gestión del SSC mediante la mejora de su estrategia, el uso de datos y los mecanismos de coordinación a nivel gubernamental.

Cofinanciado por la Unión Europea

IMPRESA ISBN 978-92-64-32791-7
PDF ISBN 978-92-64-69346-3

9 789264 327917