Manos a la obra:

Aumentar la rendición de cuentas mediante auditorías externas

Una evaluación de los sistemas nacionales de supervisión

Noviembre 2020

IDI e IBP agradecen a Linnea Mills por su extenso trabajo en la redacción de este informe.

Índice

Lista de siglas, asociaciones fiscalizadoras regionales y países evaluados ***4***

Resumen ejecutivo ***4***

1. Presentación ***8***

2. Descripción general del ecosistema de auditoría y supervisión ***9***

2.1 Garantizar la rendición de cuentas: la importancia de la auditoría **9**

2.2 La auditoría y supervisión como un sistema de actores y procesos interdependientes **10**

2.3 Seis componentes esenciales del ecosistema de auditoría y supervisión **11**

2.4 La fortaleza del sistema actual: visión global **12**

3. Evaluación de la auditoría y supervisión por componente del ecosistema ***14***

3.1. Marco institucional **15**

Evaluación: Marco institucional para la auditoría realizada por la EFS 15

3.2 Auditoría pública externa realizada por la EFS **16**

Evaluación: Auditoría realizada por la EFS 17

3.3 Vigilancia legislativa **18**

Evaluación: vigilancia legislativa de la ejecución presupuestaria 18

3.4 Respuesta ejecutiva **19**

Evaluación: Reacción ejecutiva a los resultados y recomendaciones de la auditoría 19

3.5 Seguimiento independiente **20**

Evaluación: Seguimiento independiente de acciones ejecutivas 20

3.6 Participación pública **21**

Evaluación: participación pública en la auditoría y supervisión 23

4. Resumen del desempeño de la auditoría y supervisión por región ***24***

5. Conclusión y recomendaciones ***26***

Recomendaciones ***26***

Referencias ***29***

Anexo 1: Preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto por componente de ecosistema ***33***

Anexo 2: Fortaleza de los subcomponentes en el ecosistema de auditoría y supervisión, por grupo regional de la INTOSAI ***35***

Lista de gráficos

Gráfico 1: La función de rendición de cuentas de la auditoría y supervisión dentro del ciclo presupuestario

Gráfico 2: Seis componentes esenciales del ecosistema de auditoría y supervisión

Gráfico 3: Fortaleza del ecosistema por componente

Gráfico 4: Fortaleza del ecosistema por subcomponente

Gráfico 5: Disparidad regional de la auditoría y supervisión, por región de la INTOSAI

Gráfico 6: Fortaleza relativa de los componentes del ecosistema en los grupos regionales de la INTOSAI

Lista de siglas, asociaciones fiscalizadoras regionales y países evaluados

OSC: Organización de la Sociedad Civil
PIBM: Países de ingresos bajos y medios
OBS: Encuesta de Presupuesto Abierto (por sus siglas en inglés)
CCP: Comité de Cuentas Públicas
GFP: Gestión de las Finanzas Públicas
EFS: Entidades Fiscalizadoras Superiores

IBP: International Budget Partnership
IDI: Iniciativa de desarrollo de la INTOSAI (IDI)
INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Países incluidos en la evaluación, por afiliación de asociación fiscalizadora regional

De los 195 miembros de la INTOSAI, los siguientes 115 se incluyeron en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019, nuestra fuente de datos para esta evaluación:*

AFROSAI-E: *Subgrupo de la AFROSAI (Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores de habla inglesa*: Angola, Botsuana, Esuatini, Gambia, Ghana, Kenia, Lesoto, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue.

ARABOSAI: *Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*: Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Marruecos, Qatar, Arabia Saudí, Sudán, Túnez y Yemen.

ASOSAI: Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia*:* Afganistán, Australia, Bangladesh, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, Kazajstán, República Kirguisa, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor-Leste, Turquía y Vietnam.

CAROSAI: *Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe* - Jamaica y Trinidad y Tobago.

CREFIAF: *Consejo regional de formación para las entidades fiscalizadoras superiores del África subsahariana francófona*: Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Costa de Marfil, Madagascar, Malí, Níger, Santo Tomé y Príncipe y Senegal.

EUROSAI: *Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa*: Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Francia, Georgia, Alemania, Hungría, Italia, Moldavia, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Federación de Rusia, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Ucrania y Reino Unido.

OLACEFS: *Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe*: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

PASAI: *Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico*: Fiyi, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea.

*****Asimismo**: Estados Unidos** y **Canadá**: ambos fueron evaluados en la OBS 2019 pero no pertenecen a ninguno de los grupos regionales de la INTOSAI. Por lo tanto, están incluidos en el análisis de datos de los promedios mundiales y en los Gráficos 3 y 4, pero no se incluyen en los Gráficos 5 y 6.

Resumen ejecutivo

Para hacer frente a los efectos en la salud y las perturbaciones económicas ocasionados por la COVID-19, han sido necesarios flujos masivos de dinero, así como decisiones apresuradas y sin precedentes sobre el gasto público. Decenas de países han creado fondos especiales para la crisis con el objetivo de movilizar contribuciones para su respuesta de emergencia. En algunos casos, estos fondos se gestionan a través de fideicomisos u otros instrumentos que eluden la supervisión parlamentaria del presupuesto y los controles regulares de la gestión financiera. Esto implica riesgos considerables de mala gestión o corrupción. La respuesta a la crisis necesita sin demora una fuerte supervisión y rendición de cuentas por parte de instituciones independientes. En este momento, existen enormes expectativas de que los sistemas nacionales de fiscalización protegerán el interés público y garantizarán que los gobiernos sigan el camino correcto para mantener los objetivos más amplios de desarrollo y desempeño.

La supervisión estricta del presupuesto público es una prioridad incluso en tiempos en los que no existe una situación de emergencia. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) encabezan la marcha, pero es cada vez más evidente que, para que su trabajo tenga repercusión, es necesario el apoyo y la colaboración de un "ecosistema" de actores, condiciones y procesos interconectados. Entre los componentes integrales de una supervisión eficaz se incluyen:

- un marco institucional o mandato que garantice que los auditores públicos tengan la independencia y los recursos necesarios para hacer su trabajo;
- un informe de auditoría de gran calidad que cubra los programas esenciales y sea accesible al público;
- vigilancia legislativa realizada por un comité especializado encargado de deliberar sobre el informe de auditoría de manera puntual;
- una respuesta ejecutiva que evidencie la atención del gobierno a los resultados de la auditoría y su actuación en base a las recomendaciones en el informe de auditoría;
- seguimiento independiente, generalmente por parte de la EFS o la legislatura, para comprobar si se implementaron las acciones que la auditoría considera necesarias; y
- oportunidades de participación pública: (de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los ciudadanos) para participar, influir y reafirmar todo el proceso de auditoría.

El presente informe examinará la fortaleza de los sistemas de auditoría y supervisión en todo el mundo y brindará orientación a varias partes interesadas sobre cómo abordar las debilidades identificadas[1]. La evaluación se basa en los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) más reciente de la IBP y, en particular, las preguntas de la encuesta que evalúan directamente los aspectos relevantes de la auditoría y supervisión. Los datos de la OBS 2019 se recopilaron antes del inicio de la COVID-19, pero permiten entender las prácticas vigentes antes de la crisis.

HALLAZGOS

A escala mundial, los datos indican un desempeño débil en materia de supervisión. La puntuación promedio de los 117 países encuestados es de solo 37 sobre 100. Obviamente, este promedio global oculta una variación significativa entre países y entre los seis componentes esenciales de supervisión que hemos identificado. Si bien, como norma general, las regiones de la INTOSAI con economías más avanzadas reciben puntuaciones promedio más altas que el resto, ninguna región en su conjunto muestra un desempeño al nivel de las normas internacionalmente aceptadas para la auditoría y

[1]El presente informe ha sido publicado gracias al trabajo conjunto de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y la International Budget Partnership (IBP). Un agradecimiento especial a Linnea Mills por la redacción del informe.

supervisión. Las debilidades son más frecuentes entre los países de las regiones de las EFS africanas árabes y francófonas.

El aspecto más fuerte del ecosistema es el marco institucional, y, con una puntuación promedio global de 76 sobre 100, es el único componente que obtiene una puntuación por encima de 60, el umbral de adecuación. Sin embargo, aunque este componente parece fuerte en líneas generales, la puntuación promedio oculta algunos problemas preocupantes. Un análisis más exhaustivo de los resultados a escala nacional muestra que menos de la mitad (44%) de los países cuentan con todos los elementos de independencia de las EFS examinados en la Encuesta de Presupuesto Abierto. Asimismo, la experiencia reciente ha demostrado que, a pesar de contar con disposiciones legales aparentemente sólidas, la independencia *de facto* aún puede verse restringida a medida que actores poderosos encuentran formas de amenazar y socavar la independencia de las EFS.

Le sigue en fortaleza general la auditoría realizada por la EFS, con una puntuación de 47 puntos en promedio; y la vigilancia legislativa, con 44 puntos. Los datos también estudian ciertos subcomponentes; y aquí se ponen de manifiesto deficiencas en la calidad de los informes de auditoría y la puntualidad de la respuesta legislativa a los informes de auditoría. Puede que exista una relación entre informes de auditoría de baja calidad y la tardanza legislativa a la hora reaccionar a los informes.

Los dos componentes más débiles del ecosistema de supervisión son las oportunidades de participación pública en las auditorías (16 sobre 100) y las respuestas ejecutivas a los hallazgos de la auditoría (13 sobre 100). A pesar de que una mayor participación de la sociedad civil augura aspectos positivos al proceso de auditoría, hasta ahora los datos, tanto sobre la apertura de los comités de vigilancia legislativa a la participación pública como sobre la apertura y colaboración de las EFS con el público, indican un desempeño general muy bajo de los diferentes países. La baja puntuación promedio global pone de manifiesto la falta de oportunidades para que el público participe e intensifique los esfuerzos de auditoría y supervisión. Los países que destacan por contar con canales de participación entre el público y las funciones fiscalizadoras son Georgia, Corea del Sur y Reino Unido.

El pésimo rendimiento de los países en la respuesta del ejecutivo a los resultados de las auditorías es aplicable tanto a los países de ingresos bajos y medios como altos. Este problema se ve agravado por las deficiencias en el seguimiento independiente de la respuesta ejecutiva (puntuación de 28 sobre 100). Como resultado, los gobiernos no suelen estar sometidos al tipo de presión necesaria –interna o de instituciones formales de supervisión, tales como las legislaturas nacionales, o de la sociedad en general– que les impulse a implementar las recomendaciones de auditoría.

RECOMENDACIONES

La ineficacia del ecosistema de auditoría y supervisión en su totalidad es especialmente preocupante ahora que las EFS tienen mayor visibilidad que nunca. En un momento en que necesitamos desesperadamente a las EFS, no estamos invirtiendo lo suficiente en ellas y estamos socavando su capacidad. Este informe debería ser una llamada de atención a todas las partes interesadas para que contribuyan a rectificar esta situación mediante la implementación de las siguientes medidas:

a. Garantizar que las EFS sean instituciones totalmente independientes, con acceso a los registros oficiales, el mandato y los recursos necesarios para realizar y publicar auditorías relevantes y de alta calidad, incluyendo auditorías de los fondos extrapresupuestarios.

b. Mejorar la participación pública en todos los aspectos relevantes del sistema de supervisión. Las EFS deben crear mecanismos significativos e inclusivos para la participación ciudadana,

como el trabajo con las OSC para mejorar a focalización de las auditorías, ampliar su cobertura y mejorar la capacidad. También deben hacer todo lo posible para publicar sus resultados de auditoría de manera puntual y accesible. Los poderes legislativos deben celebrar audiencias, abiertas a los medios de comunicación y al público, sobre los resultados de las auditorías y buscar el testimonio de las EFS y de miembros relevantes del público. Las OSC y los medios de comunicación deben promover la difusión de los informes y las recomendaciones de auditoría, y monitorear e incidir por el seguimiento ejecutivo.

c. Mejorar la revisión y el seguimiento de los informes de auditoría para que las recomendaciones de auditoría lleven a la adopción de medidas correctivas que mejoren la eficiencia y la eficacia del gasto público y el logro de resultados de desarrollo.

Reconocemos que, ahora que nos encontramos en plena emergencia de la COVID, es posible que no todas estas recomendaciones puedan lograrse en el corto plazo y que algunas pueden tomar más tiempo para ser implementadas. No obstante, en última instancia, el éxito de estas y otras reformas reside en que las partes interesadas reconozcan que una supervisión eficaz es el resultado de un ecosistema que funciona bien: un conjunto de actores, condiciones y procesos interconectados que necesitan ser respaldados como un todo en lugar de por componentes aislados.

1. Presentación

Con el anuncio, hasta el momento, de asombrosas sumas de billones de dólares estadounidenses de gasto en respuesta a la COVID-19 (el mayor paquete de estímulos y red de seguridad nunca visto desde la Segunda Guerra Mundial), nunca ha sido tan importante garantizar la rendición de cuentas eficaz como lo es en la actualidad. Por necesidad, la emergencia ha traído consigo decisiones de gasto apresuradas y sin precedentes que los gobiernos de todo el mundo han debido tomar. Por consiguiente, la pandemia ha impuesto sobre los auditores y las entidades fiscalizadoras la enorme responsabilidad de defender la rendición de cuentas, proteger el interés público y contribuir a que los gobiernos continúen cumpliendo con los objetivos más amplios de desarrollo y desempeño.

Los gobiernos de aproximadamente 40 países de ingresos bajos y medios han creado fondos especiales de la COVID-19 encaminados a movilizar sumas de dinero para su respuesta de emergencia.[2] En algunos países, estos fondos especiales de emergencia se mantienen completamente bajo la supervisión regular de los sistemas gubernamentales, mientras que en otros se mantienen como un fideicomiso o se administran mediante otros instrumentos similares. En segundo caso, el dinero permanece en gran parte sin registrar y supone un alto riesgo de corrupción y mala gestión, ya que eluden la supervisión presupuestaria por el parlamento y los controles y procesos de gestión financiera del gobierno (Zannath y Gurazada, 2020; Barroy, et al., 2020). Ya están saliendo a la luz indicios de corrupción relacionada con los fondos COVID-19. En Brasil, por ejemplo, los fiscales federales han iniciado más de 400 investigaciones de casos sospechosos que involucran fondos COVID-19; y en Colombia, 14 de los 32 gobernadores del país son sospechosos de corrupción involucrada con este tipo de fondos (Pradhan, 2020).

Si bien la COVID-19 destaca la necesidad de sistemas sólidos de auditoría y supervisión, se debería haber dado prioridad a estos sistemas incluso sin existir dicha crisis. La auditoría y supervisión del presupuesto público es esencial para una gestión financiera pública sólida, y ayuda a garantizar que los fondos públicos se utilicen para los fines previstos, las políticas y programas se ejecuten de la manera más eficiente y eficaz posible y que se aprovechen las oportunidades de mejora.

Las entidades fiscalizadoras nacionales encabezan la marcha. Pero, ¿acaso los auditores tienen la independencia y los recursos necesarios para hacer su trabajo? Otros actores también tienen un papel importante a la hora de hacer que la auditoría tenga un peso real. ¿Acaso la legislatura delibera sobre los informes de auditoría a tiempo para marcar la diferencia? ¿Acaso el ejecutivo presta atención y responde al informe de auditoría? ¿Se realiza un seguimiento para garantizar que se apliquen las recomendaciones de auditoría? Y, ¿existen mecanismos para que la sociedad civil pueda participar, influir y apuntalar el trabajo de auditoría a lo largo del proceso? En resumen, si bien las entidades fiscalizadoras son fundamentales para la rendición de cuentas, ellas solas no pueden garantizarla.

Para que la función fiscalizadora sea sólida y tenga repercusión, también tienen un papel que desempeñar un «ecosistema» de actores, condiciones y procesos interconectados. Para investigar más a fondo este tema, la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y la International Budget Partnership (IBP) se han unido para examinar la fortaleza del ecosistema de auditoría y supervisión en todo el mundo y brindar orientación a las partes interesadas (entidades fiscalizadoras superiores, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y los actores en las áreas de gestión de las finanzas públicas y cooperación internacional para el desarrollo) sobre maneras de abordar las debilidades actuales.

Nuestra evaluación se basa en los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) más reciente de la IBP, que ofrece indicadores independientes, comparativos y basados en hechos de las

[2] https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/08/-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic-.html

prácticas del gobierno central (sobre transparencia presupuestaria y oportunidades de participación y supervisión públicas) frente a las normas aceptadas internacionalmente para la gestión de las finanzas públicas. En la última ronda, la investigación se llevó a cabo en 117 países, abarcando todas las regiones del mundo y todos los niveles de ingresos. La encuesta la cumplimentan investigadores en cada país, principalmente pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil que centran su trabajo en cuestiones presupuestarias. Posteriormente, expertos independientes revisan las respuestas, comentadas por los gobiernos y, finalmente, revisadas por la IBP para garantizar la comparabilidad entre países.

Los datos de la OBS nos permiten evaluar la fortaleza general de la auditoría y supervisión (incluyendo entre las regiones de la INTOSAI), así como la fortaleza relativa de cada uno de los componentes esenciales del ecosistema de la auditoría y supervisión. El análisis se basa en las respuestas a 19 de las 145 preguntas de la encuesta OBS (aquellas que guardan relevancia directa con la auditoría y supervisión). Las preguntas o indicadores de la encuesta se enumeran en el Anexo 1; los países incluidos en nuestra evaluación se enumeran por región de la INTOSAI al comienzo de este informe. Los resultados de la OBS 2019 consideran las prácticas de los países hasta el 31 de diciembre de 2018, y, por lo tanto, no cubren el turbulento período de la pandemia de la COVID-19.

Tras una descripción general de la importancia de la auditoría, nuestro informe explica con más detalle cada una de las partes que componen un ecosistema de supervisión eficaz, detalla los resultados de la evaluación, señala lo que necesita mejorarse y pone ejemplos de varios países. Finalmente, presentamos un conjunto de recomendaciones de medidas que puede aplicar cada actor relevante, tanto inmediatas como a medio plazo.

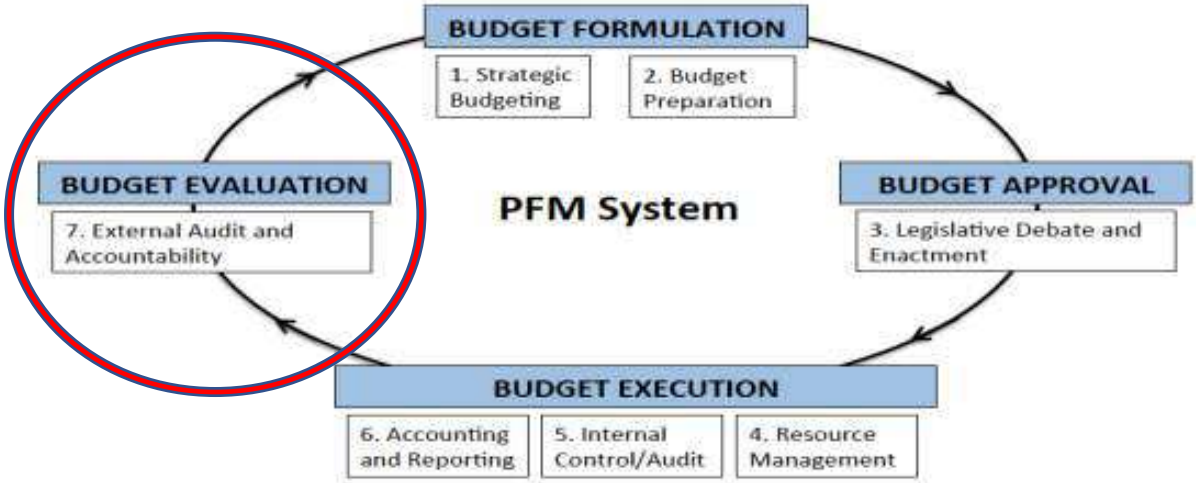
2. Descripción general del ecosistema de auditoría y supervisión

2.1 Garantizar la rendición de cuentas: la importancia de la auditoría

La auditoría externa es un componente central de la gestión de las finanzas públicas (GFP). Su función es garantizar que los responsables de la gestión de asuntos públicos y del uso de recursos públicos rindan cuentas ante quienes utilizan y pagan por los servicios prestados, de acuerdo con la ley y las normas apropiadas (Brétéché y Swarbrick, 2017). En este sentido, las auditorías son los componentes esenciales de la rendición de cuentas en la utilización de fondos públicos, los auditores son los actores clave y la auditoría es un elemento clave de la gestión de las finanzas públicas que contribuye a cumplir estos objetivos.

La auditoría externa del gasto público suele ser el último paso del ciclo presupuestario, como ilustra el Gráfico 1. Si bien este informe se centra únicamente en esta última etapa, vale la pena destacar que las etapas de GFP que tienen lugar antes de la auditoría externa inciden en la función fiscalizadora. Por ejemplo, las deficiencias en la calidad de los sistemas de control interno de algunas instituciones públicas impedirán las auditorías externas que les afecten.

Gráfico 1:1



Fuente: Imagen original de Andrews, et al. (2014: 2).

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) son los actores principales en esta etapa del sistema de GFP y llevan a cabo la auditoría externa. (En este informe nos referiremos, en lo sucesivo, a la auditoría externa como «auditoría realizada por la EFS».) El papel de la EFS es «ayudar a sus respectivos gobiernos a mejorar el desempeño, realzar la transparencia, garantizar la rendición de cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza del público y fomentar la recepción y utilización eficientes y eficaces de los recursos públicos en beneficio de sus ciudadanos». (INTOSAI: 2). Para ejercer este papel realizan informes de auditoría independientes y objetivos con información sobre la fiabilidad de los informes financieros de un gobierno; su utilización de recursos; la salvaguardia de los bienes y recursos que se le encomiendan; y el cumplimiento de las leyes, reglamentos y otras autoridades pertinentes que permiten a los parlamentos (y otras partes interesadas) pedir cuentas al gobierno (Brétéché y Swarbrick, 2017).

2.2 La auditoría y supervisión como un sistema de actores y procesos interdependientes

Cada una de las dimensiones de la GFP en el ciclo presupuestario que se muestra en el Gráfico 1 está regida por una multitud de actores y procesos (Andrews, et al., 2014), y la función de auditoría y supervisión no es una excepción. Aunque las EFS desempeñan un papel dominante, el impacto de su trabajo también depende del entorno propicio en el que trabajan, de un conjunto de otros actores (legisladores, sociedad civil, incluidos los medios de comunicación y el gobierno) y procesos. Si una parte de este ecosistema no trabaja de manera eficaz, entonces se verá afectada la eficacia general de la auditoría y supervisión. Como bien se indica en una evaluación de las instituciones de rendición de cuentas de inversiones del Banco Mundial (Migliorisi y Wescott, 2011):

> «Una entidad fiscalizadora superior muy eficaz combinada con un comité parlamentario de cuentas deficiente no puede tener ningún impacto significativo».

Esta manera de concebir a actores y procesos como elementos interdependientes va de la mano de una reciente reflexión de la comunidad de la GFP. Un nuevo informe publicado por un grupo internacional de trabajo sobre la gestión de las finanzas públicas argumenta que, ya que los resultados de desarrollo son, en última instancia, la razón de ser de la gestión de las finanzas públicas, es necesario plantearse la GFP como un sistema abierto que interactúa más fluidamente con todos los

aspectos de la política pública: las decisiones políticas del gobierno; acciones gubernamentales, concretamente la prestación de servicios; y los resultados en materia de desarrollo.[3] Tal y como está planteada ahora, existe la tendencia de concebir la GFP como un sistema cerrado que se centra en cuáles son los aspectos a los que cada institución puede contribuir por separado (International Working Group, 2020; Mansoor y Williams, 2018; Wehner, 2018).

Concebir la auditoría y supervisión como un sistema de actores, condiciones y procesos que, en su conjunto, intenta lograr el objetivo de rendición de cuentas y mejorar gestión financiera ayuda a cambiar el foco de atención de pensar que estos actores son independientes y sin contexto hacia el entendimiento de que cada actor cumple con una parte de un ecosistema de manera interdependiente para lograr que la auditoría tenga impacto.

En la comunidad de EFS se ha llegado a la conclusión de que se debe centrar la mirada en el impacto de la auditoría; que la publicación de un informe de auditoría es solo el comienzo de un proceso, pero que por sí sola no llevará a una rendición de cuentas y gestión financiera pareja al desarrollo social o económico. Esto se puede observar, por ejemplo, en la declaración de INCOSAI Moscú de 2019, en virtud de la cual las EFS se comprometían a desarrollar un enfoque estratégico en la fiscalización pública que apoye el logro de las prioridades nacionales y los objetivos de desarrollo sostenible.[4]

Algunas EFS aplican un mayor «enfoque de impacto» a su trabajo que otras; y esto se vincula en parte a la naturaleza de los marcos legales y mandatos en los diferentes países. Mientras que algunas EFS son «criaturas de su mandato», es decir, que se ciñen a su mandato legal de realizar auditorías y entregar informes, otras operan más en base a su visión y misión, que en última instancia implica un impacto de la auditoría y añadir valor para los ciudadanos. Esto las lleva a cubrir áreas más amplias. Un ejemplo de este último enfoque es **Finlandia**, que ha decidido replantearse toda la estructura de su EFS y su forma de trabajar en torno a la idea de lograr un impacto para los ciudadanos. La EFS de **Reino Unido** también ha ampliado su alcance para no solo realizar auditorías sino también un comentario rápido y una perspectiva independiente sobre los pronunciamientos y programas del gobierno británico, para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a información independiente y opiniones objetivas.

2.3 Seis componentes esenciales del ecosistema de auditoría y supervisión

Para lograr una auditoría y supervisión eficaces es necesario que existan varios actores, condiciones y procesos trabajando en colaboración para lograr los objetivos de rendición de cuentas y, en última instancia, de desarrollo social y económico. En el próximo capítulo, estudiaremos con más detalle seis componentes que constituyen una parte fundamental del «ecosistema de auditoría y supervisión» y presentaremos los resultados de cada uno de ellos en la encuesta OBS. [5]Estos seis componentes son:

1. **Marco institucional para la auditoría realizada por la EFS**: Independencia y recursos suficientes para que las EFS puedan realizar su trabajo.
2. **Auditoría realizada por las EFS**: Publicación y difusión pública de informes de auditoría de alta calidad y relevantes.
3. **Supervisión por parte de la legislatura**: Deliberación puntual sobre los informes de auditoría de la EFS por parte de un órgano legislativo especializado.

[3] https://wagner.nyu.edu/files/publications/NYU%20PFM%20Working%20Group%20WEB%206.6.20.pdf

[4]Otras referencias relevantes al respecto son la ISSAI 12 (INTOSAI, 2013) y el Plan Estratégico de la INTOSAI 2017-2022 (INTOSAI, 2016).

[5]Estos componentes se alinean con el marco de la Encuesta de Presupuesto Abierto (consulte las preguntas de la encuesta en el Anexo 1), que contiene un número limitado de indicadores sobre los sistemas de auditoría y supervisión. Es de destacar que la encuesta no distingue a los países según el tipo de sistema de auditoría implementado, es decir, modelo Westminster o Judicial o Consejo, lo que a su vez puede tener implicaciones para las puntuaciones recibidas por los países.

4. **Respuesta ejecutiva**: la respuesta e implementación de las recomendaciones de auditoría por parte del gobierno.
5. **Seguimiento independiente**: Escrutinio para garantizar que las recomendaciones de auditoría se implementen de manera eficaz (normalmente realizado por la legislatura o las EFS).
6. **Participación pública en el proceso de auditoría y supervisión**: Oportunidades para que el público se involucre en el proceso de auditoría.

Gráfico 2: Seis componentes esenciales del ecosistema de auditoría y supervisión

2.4 La fortaleza del sistema actual: visión global

Los datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 muestran globalmente un desempeño débil en materia de supervisión. La puntuación promedio más reciente de la supervisión de los 117 países es de solo 27 sobre 100. Sin embargo, este promedio esconde una variación significativa de fortaleza relativa en los seis componentes de la auditoría y supervisión.

El Gráfico 3 ilustra el alto grado de disparidad de la fortaleza en los diferentes componentes de supervisión a nivel global. El componente con mayor puntuación del ecosistema, el marco institucional, tiene una puntuación promedio de 76 sobre 100, y es el único con una puntuación por encima de 60, el umbral de adecuación. Le sigue la auditoría eficaz por parte de la EFS (47 sobre 100) y la vigilancia legislativa (44 sobre 100). Se considera que estos dos componentes tienen una fortaleza moderada. El resto de componentes se calificaron como deficientes en base as sus bajas puntuaciones. El seguimiento independiente (por parte de la EFS o la legislatura) recibe una puntuación de 28 sobre 100, la participación pública en exámenes/auditorías legislativas recibió 16 puntos sobre 100 y el componente de respuesta ejecutiva recibió solamente 13 puntos sobre 100.

Gráfico 3: Fortaleza del ecosistema por componente

Nota: Este gráfico se basa en datos de la OBS de 2019 con una muestra de 117 países. (Consulte la lista en la portada del informe).

Los componentes con las puntuaciones promedio más bajas corresponden, como era de esperar, a las áreas en las que la mayoría de países están por debajo de los umbrales aceptados para que un proceso funcione. Mientras que el 77 % de los 117 países del conjunto de datos cuentan con un marco institucional adecuado para las entidades de fiscalización, solo el 21 % de los países tiene una respuesta ejecutiva eficaz y solo el 20 % cuenta con un mecanismo de participación pública adecuado. Por consiguiente, la respuesta ejecutiva y las oportunidades de participación ciudadana son los eslabones más débiles y necesitan fortalecerse urgentemente para garantizar que el sistema de auditoría funcione bien.

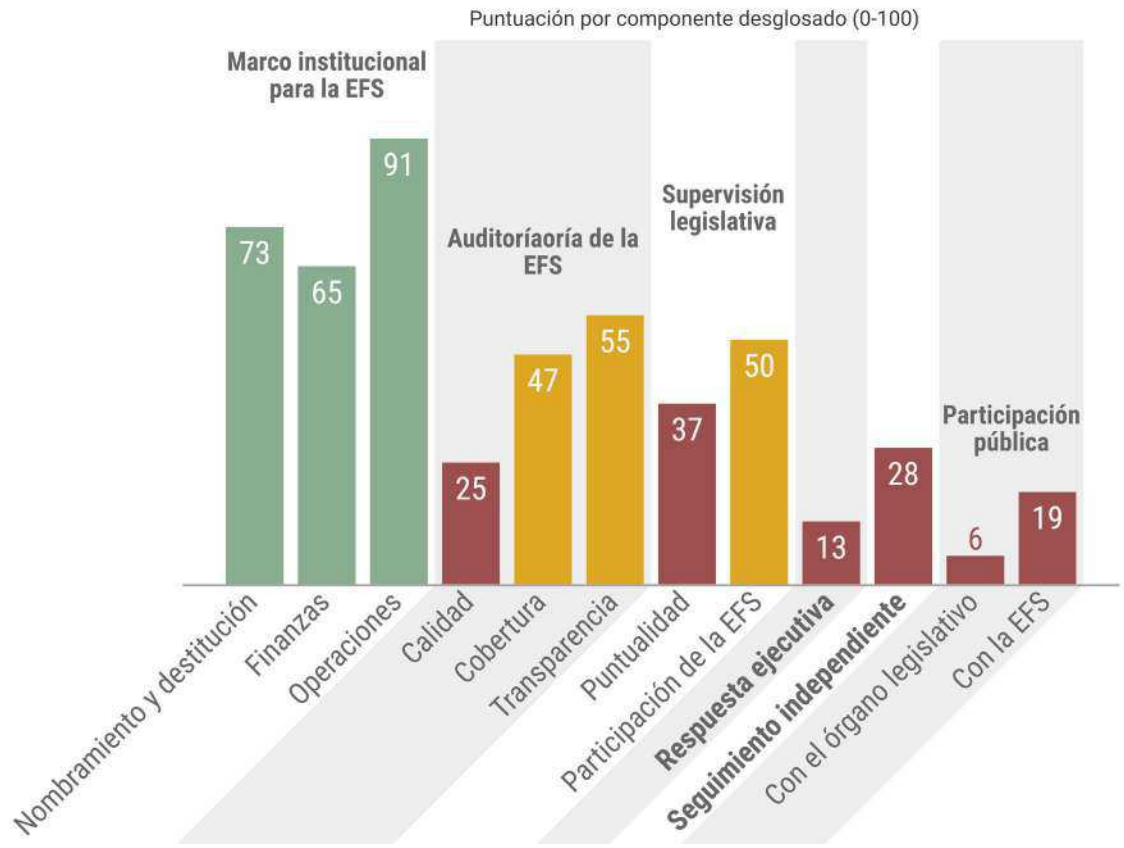
Si estos datos se comparan con las puntuaciones obtenidas dos años antes en la encuesta OBS 2017, solo se han observado pequeñas variaciones en los promedios. Para todo el ecosistema, se observa un cambio de un punto (de 36 sobre 100 en la OBS 2017 a 37 en la OBS 2019). En este corto periodo de tiempo, se han producido algunos cambios positivos, aunque pequeños, en componentes individuales —supervisión por parte de la legislatura, respuesta del ejecutivo y seguimiento independiente—, mientras que el componente de participación pública ha sufrido un ligero declive.

Dos años es muy poco tiempo como para esperar cualquier cambio significativo en las tendencias institucionales. Sin embargo, se puede esperar que ciertos desarrollos recientes, en particular la reducción del espacio democrático documentada en los últimos años (Lührmann, et al., 2020), ejerzan presión sobre la independencia de las EFS y tengan un impacto negativo en el entorno propicio necesario para la participación ciudadana en la auditoría. Vale la pena vigilar las tendencias de auditoría a medida que estén disponibles las rondas futuras de la OBS. Además, los datos de la próxima ronda de encuesta (programada para 2021), en comparación con 2017 y 2019, podrán arrojar luz sobre las consecuencias en el ecosistema de la auditoría y supervisión tras la COVID-19 y las amenazas relacionadas a los presupuestos de las EFS.

3. Evaluación de la auditoría y supervisión por componente del ecosistema

Si estudiamos más detalladamente los diferentes componentes de la auditoría y supervisión, observamos una gran variación en las fortalezas y deficiencias en todo el sistema. Tal y como ilustra el Gráfico 4, además de confirmarse la debilidad general en la respuesta ejecutiva, el seguimiento independiente y la participación ciudadana, los datos también muestran una situación preocupante en ciertos subcomponentes como la calidad de los informes de auditoría, que tiene una puntuación promedio de 25 sobre 100, y la puntualidad de la respuesta legislativa a los informes de auditoría, con una puntuación promedio de 37. Puede que exista vinculación entre unos informes de auditoría de baja calidad y la tardanza legislativa a la hora de trabajar con los informes. En las próximas secciones, estudiaremos con más exhaustividad estos componentes y subcomponentes.

Gráfico 4 Fortaleza del ecosistema por subcomponente



Nota: Las barras están coloreadas según las categorías de puntuación utilizadas en la Encuesta de Presupuesto Abierto: rojo (0-40: débil), ámbar (41-60: moderado) y verde (61 y superior: adecuado). Las barras muestran las puntuaciones promedio en 117 países por subcomponente del ecosistema.

3.1. Marco institucional

Componente 1: Debe existir un **marco institucional** sólido que proteja la independencia de las EFS, en la ley y la práctica, para que las EFS puedan desempeñar un papel efectivo de rendición de cuentas. Los legisladores, las OSC y los medios de comunicación pueden contribuir a promover y defender la independencia de las EFS.

La función de auditoría y supervisión comienza con un entorno propicio, conocido como marco institucional, dentro del cual operan las EFS. Aplicando los parámetros de evaluación de la Encuesta de Presupuesto Abierto, este componente se centra en gran medida en la independencia de los auditores y en la función de fiscalización, utilizando tres indicadores: (1) procesos independientes para nombrar y destituir al jefe de la EFS; (2) independencia financiera y recursos adecuados para la EFS; y (3) suficiente independencia operativa, es decir, la capacidad de una EFS de realizar las auditorías que considere oportunas[6].

La independencia de las EFS es un factor determinante para que esta tenga capacidad de contribuir a resultados positivos. Se ha llegado a esta conclusión, por ejemplo, mediante una investigación estadística entre países, que ha encontrado relación entre el nivel de independencia y eficacia de las EFS y varios logros en materia de desarrollo, tales como mayor igualdad de género, menor mortalidad infantil y de lactantes y mayor gasto sanitario. Estos resultados se sostienen incluso cuando se tiene en cuenta y se controla el desarrollo económico de un país (Fukuda-Parr et al., 2011).

Evaluación: Marco institucional para la auditoría realizada por la EFS

La mayoría de los países de ingresos altos defienden la independencia de sus EFS, según los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto. Algunos países de ingresos bajos y medios (PIBM) también se destacan por haber alcanzado altos niveles de independencia de auditoría, en particular **Georgia**, **Filipinas** y **Sudáfrica** (todos con una puntuación de 100 en la OBS 2019). Todos estos países cuentan con leyes o normas constitucionales que defienden la independencia de las EFS.

El componente del marco institucional, aunque por lo general parece fuerte, oculta algunos problemas preocupantes. Un análisis más exhaustivo de los resultados de cada país muestra que menos de la mitad (44 %) de los países han implementado todos los elementos de independencia de la EFS examinados en la Encuesta de Presupuesto Abierto: nombramiento y destitución del jefe de la EFS, financiamiento adecuado para desempeñar el mandato la EFS y discrecionalidad legal para decidir qué auditorías realizar. Datos de otras fuentes revelan aspectos preocupantes en otras áreas que afectan a la independencia de las EFS. La Encuesta Global de la INTOSAI de 2017 mostró que el poder legislativo supervisa el proceso presupuestario de la EFS en solo el 46 % de los países, y el 64 % de las EFS informaron de injerencias del ejecutivo en el proceso presupuestario. Asimismo, el 31 % de las EFS sufrieron restricciones a la hora de publicar los resultados de su labor de auditoría.

La experiencia reciente ha demostrado que, a pesar de contar con disposiciones legales aparentemente sólidas, la independencia *de facto* aún puede verse restringida ya que los actores poderosos continúan encontrando maneras de amenazar y socavar la independencia de las EFS. En varios países, los mandatos prolongados y fijos que se conceden a los jefes de las EFS para que puedan cumplir con sus funciones se han visto socavados por reglamentos sobre la edad de jubilación. Por lo tanto, algunos jefes de EFS que habían sido nombrados por un período que les permitía continuar más allá de la edad de jubilación han sido despedidos repentinamente con poca antelación, contraviniendo las disposiciones constitucionales de destitución. El momento del despido a menudo parece

[6]Consulte el Anexo 1: Indicadores basados en las preguntas 119, 120, 121 y 122 de la encuesta.

oportunista en relación con informes de auditoría críticos. Otros ejemplos de interferencia práctica son los recortes durante el año o la falta de entrega oportuna de los fondos asignados a la EFS por parte del Ministerio de Finanzas, incluido el recorte del presupuesto antes de que se envíe al legislativo, el recorte del presupuesto aprobado por el legislativo o la negativa a liberar fondos (o no emitir autorizaciones de gastos de manera oportuna).

Se constata con facilidad que la rendición de cuentas se resiente cuando los auditores no tienen la autoridad (tanto en la ley como en la práctica) para determinar su propio plan de trabajo. Esto es especialmente crítico a la luz de los fondos de emergencia de COVID-19 porque los fondos extrapresupuestarios a menudo no están sujetos al mismo nivel de informes, regulación o auditoría que otros elementos de las finanzas públicas. Independientemente de si es denegada por ley o no, la falta de auditorías de estos fondos pone en riesgo la rendición de cuentas y posiblemente no contribuya a resultados relacionados con el desarrollo social y económico.

El escollo de la independencia de la auditoría exige que otros actores dentro del ecosistema, incluidos los gobiernos, pero también los legisladores, la sociedad civil y los medios de comunicación, den un paso adelante y modifiquen los marcos jurídicos y/o cuestionen las prácticas que restringen la independencia de las EFS. Ahora bien, todavía hay cosas que las propias EFS pueden hacer para garantizar la solidez y la independencia de sus entidades. En particular, pueden esforzarse por establecer un liderazgo sólido, ya que se ha identificado la fortaleza del liderazgo de la EFS como el factor más determinante a la hora de que las EFS agreguen valor a sus países (Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI, 2020a).

En ocasiones, la sociedad civil está en mejores condiciones que las propias EFS para defender la necesidad de unas EFS independientes y empoderadas. Hace unos años, en **Ghana**, una OSC nacional acudió a los tribunales y ganó un veredicto que requería que la EFS recuperara gastos públicos en los que se incurrió ilegalmente. Al poco tiempo del fallo judicial, la EFS emitió 112 certificados de recargo y recuperó aproximadamente 12 millones de dólares estadounidenses de fondos malversados. Hace poco, a raíz de una directiva de la Presidencia para que el Auditor General de Ghana se tomase sus 167 días acumulados de vacaciones, más de 400 OSC han lanzado una campaña, con amplia cobertura de los medios de comunicación, pidiendo a la Presidencia que revoque su decisión. La coalición de OSC cree que la directiva del presidente al Auditor General, un acérrimo activista anticorrupción, va en contra del espíritu y la letra de la Constitución de 1992. Aunque la Presidencia ha justificado que la acción es apropiada y fundada en la ley que rige la Comisión de la Administración Pública, la decisión ha sido criticada por algunos expertos legales. También ha recibido críticas de la comunidad internacional, incluida una declaración de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI que expresa su preocupación por la independencia de la EFS. Una vez más, la sociedad civil está llevando el caso a los tribunales (GhanaWeb, 2020; Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI, 2020b).

3.2 Auditoría pública externa realizada por la EFS

Componente 2: Una **auditoría** de gran calidad, relevante y a disposición del público es clave para el éxito de la función fiscalizadora.

La eficacia de la auditoría alude a la **calidad**, **cobertura** y **transparencia** de los informes de auditoría (que abarca los tres tipos de auditorías externas que realizan las EFS: auditoría financiera, auditoría de cumplimiento y auditoría de rendimiento)[7]. Este componente se mide mediante tres indicadores

[7]El objetivo de la auditoría financiera es verificar si se ha preparado un conjunto de estados financieros (que pueden incluir un informe de ejecución del presupuesto del gobierno) de acuerdo con el marco de información financiera aplicable. Las

de OBS: (1) calidad de la auditoría externa, (2) cobertura de auditoría del presupuesto y (3) transparencia de los informes de auditoría[8].

La calidad y relevancia de los informes de auditoría son determinantes clave del impacto de la función fiscalizadora. Por ejemplo, las pruebas demuestran que los comités parlamentarios, el siguiente actor en el ecosistema, solo harán un uso completo de los informes de auditoría si estos son interesantes y comprensibles en un contexto político (Brétéché y Swarbrick, 2017). Para las EFS no solo es importante garantizar que su trabajo sea de alta calidad, sino también asegurarse de que este se comunique de una manera que facilite el convencimiento de los legisladores. En cuanto a la cobertura de la auditoría, como se mencionó anteriormente, las EFS deben tener el mandato y la capacidad para garantizar que sus auditorías cubran una parte suficiente del presupuesto público.

Por último, en materia de transparencia, los resultados de la auditoría deben ponerse a disposición del público. Es más probable que los países con informes de auditoría a disposición del público realicen un seguimiento de las recomendaciones de auditoría, por lo que la transparencia de los informes de auditoría tiene repercusiones transformadoras en el proceso fiscalizador.[9]

Se trata de una oportunidad fácil de aprovechar, ya que las propias EFS pueden publicar (si se les permite) los informes de auditoría en sus propios sitios web de manera oportuna. Los medios de comunicación también pueden ser un aliado en materia de transparencia y desempeñar un papel importante en la mejora de la visibilidad de los informes y resultados de auditoría.

Evaluación: Auditoría realizada por la EFS

La puntuación promedio global para los informes de auditoría en los 117 países en OBS 2019 es de 47 sobre 100. Como se destaca en el Gráfico 4, las puntuaciones promedio para los tres subcomponentes que evalúan la eficacia de la auditoría son: 55 en transparencia, 25 en medidas de control de calidad y 47 en cobertura. Algunos países de ingresos bajos y medios destacan por recibir puntuaciones altas, de 80 puntos y superiores (sobre 100) en esta medida. Entre los países de AFROSAI-E, **Ghana** y **Sudáfrica** reciben puntuaciones altas, y en ARABOSAI, **Marruecos** destaca en este sentido. En el grupo ASOSAI, **Indonesia**, **Kazajstán** y **Mongolia** reciben una puntuación de 80 o más en materia de auditoría, y entre los países de ingresos bajos y medios del grupo EUROSAI, **Bosnia y Herzegovina**, **Georgia** y **Rusia** reciben puntuaciones altas. Finalmente, entre los países del grupo OLACEFS, **Brasil** y **Guatemala** tienen un buen desempeño en este sentido.

Algunos países también han experimentado grandes mejoras en sus puntuaciones de auditoría desde la última ronda de la OBS, celebrada en 2017. **Vietnam** ha mejorado su puntuación en un total de 72 puntos, de obtener solo 6 sobre 100 en 2017 hasta 78 en 2019. Esto se debió en gran parte a las mejoras en la cobertura y la transparencia. Otros países que han experimentado importantes mejoras en las puntuaciones son **Malawi** (mejora de 56 puntos); **Lesoto** (+55 puntos); **Fiyi** (+45 puntos); **Madagascar** (+44 puntos); **Sri Lanka** (+39 puntos) y **Georgia** (+30 puntos).

auditorías de cumplimiento determinan si un tema determinado cumple con las autoridades aplicables, tales como reglas, normas y buenas prácticas. El alcance de una auditoría de cumplimiento podría ser una entidad en particular, un proceso transversal (como adquisiciones) o un programa. Por último, las auditorías de rendimiento son un examen independiente y objetivo de si las empresas, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales están operando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia.

[8]Consulte el Anexo 1: Indicadores basados en las preguntas 123, 98 y AR2 de la encuesta.

[9] https://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-2019-global-report/

3.3 Vigilancia legislativa

Componente 3: Una **vigilancia legislativa** significativa es fundamental para garantizar el impacto de la auditoría. Se logra cuando los comités legislativos designados se comprometen con los resultados de la auditoría de manera oportuna, competente y dedicada. Las EFS pueden ayudar a fortalecer este componente, por ejemplo, mejorando la forma en que comunican sus resultados de auditoría; y las OSC y los medios de comunicación pueden desempeñar un papel al participar en y, por lo tanto, mejorar el perfil de la vigilancia legislativa.

Una de las funciones fundamentales de un parlamento es autorizar el presupuesto nacional y pedir cuentas al gobierno por su ejecución, asegurando en nombre de los ciudadanos y usuarios de los servicios públicos que los recursos se gasten de manera legal y responsable, para los fines previstos, y de manera económica, eficiente y efectiva. Para ello es necesario que los legisladores tengan información objetiva y basada en hechos sobre la solvencia de las conductas financieras del gobierno. Se crean comisiones parlamentarias especiales para realizar este trabajo, a menudo en forma de comité de cuentas públicas (CCP) (Brétéché y Swarbrick, 2017).

La vigilancia legislativa se evalúa sobre la base del compromiso del CCP (o comité equivalente) con la EFS, tanto en lo que respecta a su examen del informe anual sobre el presupuesto como en la medida en que el comité pide a las EFS que testifiquen en las audiencias.[10]

Para que exista una vigilancia legislativa eficaz del presupuesto es necesario que el comité designado examine los informes de auditoría de la EFS de manera oportuna. Con el gasto de emergencia y ayuda sin precedentes en que incurren los gobiernos como consecuencia de la crisis de la COVID-19 será más importante que nunca garantizar que los ciclos de retroalimentación sean eficaces, permitiendo que los informes de auditoría pasen por el ecosistema de manera oportuna.

Evaluación: vigilancia legislativa de la ejecución presupuestaria

Pese a que las economías más avanzadas tienden a obtener una puntuación más alta en general en materia de vigilancia legislativa, hubo 10 países de ingresos bajos y medios en el conjunto de datos que obtuvieron los 100 puntos en este componente. Estos fueron: **Georgia**, **Kirguistán**, **Moldavia**, **Mongolia**, **Myanmar**, **Perú**, **Rusia**, **Sudáfrica**, **Ucrania** y **Zambia**.

En varios estudios se han identificado algunos obstáculos específicos al funcionamiento eficaz del comité de cuentas públicas (CCP), o comité equivalente. Estos incluyen limitaciones de capacidad, principalmente en términos de las habilidades de los miembros del comité y el tamaño de la plantilla de los comités. La falta de capacidad entre los miembros del comité de supervisión financiera corre el riesgo de crear una profecía autocumplida mediante la cual el gobierno pierde el respeto por el papel de la vigilancia legislativa y no confía en que pueda extraer resultados útiles. Los estudios también han señalado la falta de poderes legales, o «músculo», para exigir respuestas del gobierno o iniciar procesamientos. Por último, se ha identificado que la falta de apoyo político para llevar a cabo el mandato de supervisión y rencillas políticas internas, como el comportamiento partidista de los miembros, obstaculizan la eficacia de los legisladores como actores en el ecosistema de la auditoría y supervisión (Mills y de Lay, 2016).

En algunos países como **Jamaica**, se le ha pedido incluso a la EFS que realice auditorías en tiempo real sobre los gastos de ayuda para la COVID-19 para evitar despilfarros e irregularidades (Departamento del Auditor General de Jamaica, 2020). Si estos informes se estancan en la fase del comité legislativo,

[10]Consulte el Anexo 1: Indicadores basados en las preguntas 118 y 124 de la encuesta.

se anulará gran parte del esfuerzo y se perderá la oportunidad de corregir el rumbo a medida que los países se adentran en el período posterior a la crisis. Entre las buenas prácticas en este aspecto también se incluyen llamar al personal directivo de la EFS para que testifique en las audiencias del comité y publicar el informe oficial del comité, incluidos los resultados y recomendaciones.

Si bien los legisladores deben asumir la responsabilidad de mejorar su supervisión, todavía existen medidas que las EFS pueden llevar a cabo para ayudar en este proceso. Si publican informes de auditoría relevantes y de alta calidad, las EFS pueden ayudar a garantizar su aceptación por parte de los legisladores. Las EFS también pueden participar de manera proactiva con el comité legislativo pertinente. En una nota reciente de buenas prácticas, la EFS de **Uganda** compartió que, dado que los miembros del parlamento cambian todo el tiempo, la sensibilización y el diálogo con el parlamento, y en particular con el comité de cuentas públicas, es un proceso en marcha y continuado (Oficina del Auditor General de Uganda, 2019). Esta idea va en línea con los hallazgos de la investigación estadística entre países, que concluye que una mayor supervisión presupuestaria por parte de las EFS lleva a una mayor supervisión presupuestaria legislativa, no solo *a posteriori* (etapa de auditoría) sino a lo largo de todas las etapas del proceso presupuestario. Como implicación para las políticas públicas, este hallazgo respalda la idea de que una EFS fuerte e independiente, debidamente dotada de recursos humanos y técnicos, es clave para mejorar la función de vigilancia legislativa (Ríos et al., 2014).

3.4 Respuesta ejecutiva

Componente 4: La **respuesta ejecutiva** y la implementación de las recomendaciones de auditoría que presentan las EFS y legisladores determinan, en última instancia, si la función de auditoría y supervisión tiene el impacto deseado. Las EFS, los legisladores, la sociedad civil y los medios de comunicación tienen un papel que desempeñar para impulsar la eficacia de la respuesta ejecutiva.

La atención y respuesta del gobierno a los resultados y recomendaciones de los informes de auditoría es crucial. De la misma manera que no podemos esperar que un problema se resuelva simplemente por haber sido identificado, la publicación de un informe de auditoría por sí solo no tendrá músculo a menos que se aborden los problemas que identifica.

La respuesta del ejecutivo se evalúa en función de si el ejecutivo pone a disposición del público un informe sobre los pasos que ha dado para abordar las recomendaciones de auditoría o los resultados que indicaron la necesidad de una acción correctiva. Desafortunadamente, muchos gobiernos no responden favorablemente a los resultados de las auditorías y, a menudo, ignoran las recomendaciones importantes que estos incluyen.[11]

Evaluación: Reacción ejecutiva a los resultados y recomendaciones de la auditoría

Las puntuaciones bajas generales apuntan a que la respuesta ejecutiva es el componente más débil del ecosistema de auditoría y supervisión. Esto es aplicable tanto a los países de ingresos bajos y medios como a los de ingresos altos. Solo un pequeño grupo de países destacan por su fortaleza en este aspecto (recibiendo un total de 100 sobre 100 puntos). Se trata de **Brasil**, **Georgia**, **Malasia**, **Noruega**, **Perú**, **Suecia**, **Ucrania** y **Reino Unido**.

Aunque la evaluación de este componente es bastante pesimista, existen casos esperanzadores de los que podemos aprender. En **Georgia**, por ejemplo, el personal de la EFS se sorprendió por la premura del gobierno a la hora de responder e implementar las recomendaciones de una auditoría del Sistema

[11]Anexo 1: Indicador basado en la pregunta 101 de la encuesta.

de Gestión de Información Educativa.[12] Varios factores, tanto políticos como técnicos, podrían ayudar a explicar este resultado positivo, como el hecho de que el informe de auditoría recibiera una amplia cobertura mediática o que la auditoría se comunicara en relación con un objetivo de desarrollo sostenible que el gobierno había suscrito. También podría haber influido el hecho de que las recomendaciones fueran de naturaleza más bien técnica, en lugar de políticas o de comportamiento, y, por lo tanto, no recibieron ninguna oposición importante. Aunque se trate de especulaciones, la conclusión es que la respuesta ejecutiva a los resultados de la auditoría es un eslabón débil identificado en el sistema de fiscalización, y resulta necesario que se dirijan esfuerzos a mejorar nuestra comprensión de cómo se puede resolver este problema estudiando casos en los que la respuesta ejecutiva ha sido constructiva.

Sabemos un poco más sobre por qué los gobiernos no responden a las recomendaciones de auditoría. Se cree que las barreras son una combinación de falta de demanda y actitudes defensivas. Por lo general, los gobiernos no sufren suficiente presión interna o de instituciones formales de supervisión, como los parlamentos nacionales o de la sociedad en general, para implementar las recomendaciones de auditoría. Al mismo tiempo, la falta de acción sobre los resultados de la auditoría es a menudo consecuencia de reacciones defensivas o negativas de los funcionarios cuyas acciones han sido cuestionadas por las auditorías. Los funcionarios pueden ver las auditorías como amenazas a su autoridad más que como herramientas que pueden mejorar la eficacia de sus operaciones (International Budget Partnership, nota conceptual).

3.5 Seguimiento independiente

Componente 5: Llevar a cabo un **seguimiento y un escrutinio independientes** del grado de respuesta del ejecutivo y si esta es satisfactoria es una parte importante para garantizar la aceptación ejecutiva y el impacto posterior de la auditoría. Este papel lo desempeñan formalmente los legisladores o las entidades fiscalizadoras superiores.

Para que el gobierno rinda cuentas a la hora de abordar los problemas señalados en los informes de auditoría, se debe recopilar información sobre las acciones realizadas. De lo contrario, no hay forma de saber si la auditoría es eficaz o no y pone en tela de juicio si el sistema fiscalizador merece el tiempo y el esfuerzo invertidos. La recopilación de esta información es competencia de la EFS o de la legislatura, y las OSC también pueden realizarla o complementarla.

Las normas de auditoría reconocidas exigen un seguimiento: Las EFS tienen un papel en el seguimiento de las acciones tomadas por la parte responsable en respuesta a los asuntos planteados en un informe de auditoría. El seguimiento se centra en si la entidad auditada ha abordado adecuadamente los asuntos planteados, incluyendo cualquier implicación más amplia. Una actuación insuficiente o insatisfactoria de la entidad auditada puede requerir un informe adicional de la EFS. (INTOSAI, 2019: 29). La evaluación de esta responsabilidad va un paso más allá y se basa en si la EFS o el legislativo publica un informe al público que monitorea las actuaciones del ejecutivo para abordar las recomendaciones de la auditoría.[13]

Evaluación: Seguimiento independiente de acciones ejecutivas

Según los datos de la OBS, el seguimiento y la presentación de informes independientes sobre la respuesta ejecutiva a la auditoría es otro eslabón débil del ecosistema de auditoría y supervisión, especialmente entre las economías menos avanzadas. Ahora bien, la región de ASOSAI destaca por

[12]Esta información anecdótica se basa en la correspondencia con el personal de la EFS de Georgia.
[13]Anexo 1: Indicador basado en la pregunta 102 de la encuesta.

sus puntuaciones altas. **Indonesia**, **Malasia**, **Myanmar**, **Nepal**, **Filipinas** y **Timor-Leste** recibieron una puntuación de 100. Otros PIBM que también obtuvieron 100 fueron: **Bosnia y Herzegovina**, **Brasil**, **Costa de Marfil,**, **Georgia**, **Perú**, **Ucrania** y **Zambia**. Tres de estos países (Myanmar, Perú y Zambia) mejoraron de una puntuación de cero en 2017 a 100 en 2019, lo que demuestra que es factible el progreso institucional en este área en un corto período de tiempo. De hecho, este componente de supervisión debería ser relativamente fácil de mejorar por parte de las EFS.

Para facilitar el seguimiento, varios países han establecido sistemas para monitorear las recomendaciones de auditoría. **Estados Unidos** es uno de ellos. Hace una década, la EFS de Estados Unidos estableció una herramienta interactiva en línea, llamada Action Tracker, que monitorea el progreso del Congreso y las agencias federales a la hora de reducir la duplicación, solapamiento y fragmentación (y reducción de costos y aumento de los ingresos) que la EFS había identificado en sus informes anuales. Se estima que desde 2010, cuando la EFS de EE. UU. recibió este mandato, los informes de auditoría anuales han ayudado al gobierno federal a ahorrar alrededor 429 mil millones de USD (Oficina de Responsabilidad Gubernamental de EE. UU., 2020).

Georgia ofrece otro enfoque innovador para garantizar la implementación de las recomendaciones de auditoría. A raíz de un decreto emitido por el Parlamento, todos los auditados están obligados a implementar las recomendaciones emitidas en los informes de auditoría de acuerdo con unos «planes de acción de implementación de recomendaciones» que primero deben preparar. Para monitorear eficazmente el progreso, la EFS de Georgia ha desarrollado un sistema electrónico llamado «Sistema de Implementación de Recomendaciones de Auditoría», que integra los informes de auditoría, los resultados de auditoría, las recomendaciones correspondientes y los planes de acción de implementación de recomendaciones. La EFS, los auditados y el Parlamento acceden al sistema. Se espera que las personas responsables, nombradas por los auditados para cada recomendación de auditoría, sigan los planes de acción e informen periódicamente sobre el progreso. La alta dirección de los auditados tiene acceso directo a esta información y puede analizar el proceso en toda la agencia. La EFS analiza la documentación cargada y aprueba o desaprueba el progreso. El Parlamento puede seguir los cambios en tiempo real y obtener una imagen completa de la implementación de las recomendaciones en todas las agencias. Como resultado de este decreto y del sistema de información que lo acompaña, la tasa de implementación de las recomendaciones de auditoría, que era del 43 % en 2015-2017, alcanzó el 60 % en 2018-2019. Aunque este sistema de seguimiento no está a disposición del público, los datos recopilados del mismo se presentan en informes al Parlamento, etc. (Oficina de Auditoría del Estado de Georgia, 2019).

3.6 Participación pública

Componente 6: A través de la **participación pública** en el proceso de auditoría y supervisión, las organizaciones de la sociedad civil, la ciudadanía y los medios de comunicación pueden contribuir a fortalecer y mantener la integridad de los actores y procesos que componen la totalidad del ecosistema de auditoría y supervisión.

Los actores de la sociedad civil, ya sean organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación o ciudadanos particulares, pueden ayudar a fortalecer el ecosistema de auditoría y supervisión de diversas formas.[14] Este componente del ecosistema se evalúa utilizando datos de la OBS sobre

[14]Reconocemos que los medios de comunicación tienen un papel potencialmente importante, como parte interesada y por derecho propio, en el ecosistema de auditoría y supervisión. Sin embargo, debido a la falta de datos en la OBS que se centren específicamente en la participación de los actores de los medios de comunicación en el proceso de auditoría, los medios no obtienen la evaluación completa que merecen.

indicadores que abordan: (1) la participación ciudadana en la revisión legislativa y (2) la participación ciudadana en el proceso de auditoría.[15]

Auditorías sociales y participativas: La participación ciudadana en el proceso de auditoría puede tomar la forma de auditorías sociales y participativas. Las auditorías sociales son procesos participativos mediante los cuales los ciudadanos y las OSC recopilan y comparten información sobre las debilidades presentes en los programas públicos. Posteriormente, el auditor del gobierno utiliza esta información. A menudo, estos procesos involucran a miembros de la comunidad que monitorean la implementación de los programas gubernamentales para asegurar que se brinden los servicios públicos en su comunidad con el alcance y calidad adecuados. Las auditorías sociales fueron pioneras en **India**. Las auditorías participativas, a su vez, son procesos a través de los cuales equipos conjuntos de auditoría del personal de las EFS y las OSC realizan investigaciones de auditoría. Este enfoque se estableció en **Filipinas**. La participación junto con la sociedad civil puede tomar la forma de buscar insumos sobre qué temas auditar o alentar a las OSC a dar publicidad a los informes de auditoría (Ramkumar, 2008).

Otro caso digno de mención proviene de **Argentina**, donde la EFS ha introducido varias formas participación ciudadana en el proceso de auditoría. Primero, existe un marco de planificación participativa mediante el cual las OSC pueden presentar propuestas sobre las organizaciones y/o programas que les gustaría ver auditados. Argentina es el único de los países que cubre la Encuesta de Presupuesto Abierto que ofrece información al público sobre cómo se utilizaron los aportes ciudadanos. La EFS de Argentina publica un informe que detalla las propuestas presentadas por las OSC dentro del proceso de planificación participativa y comparte información sobre cuáles de ellas fueron incorporadas al plan de auditoría. También se explican los motivos de su correspondiente inclusión en el plan o su exclusión.

Colaboración OSC/EFS: Existe una fuerte superposición entre los grupos de vigilancia de las OSC y las EFS en términos de objetivos y metas: ambos actores trabajan para proteger el dinero público y hacer que los gobiernos rindan cuentas cuando gestionan fondos públicos. Sin embargo, hasta hace poco la colaboración entre los dos actores no ha sido tan fructífera como podría llegar a ser (Bailey, 2020). Esto está cambiando, ya que la comunidad de auditores entiende cada vez más que dicha colaboración puede ser beneficiosa. Por ejemplo, tanto las OSC y como las EFS están en posesión de información que el otro actor puede utilizar. Las OSC también pueden ser un activo estratégico para las EFS, utilizando sus redes para generar presión sobre el parlamento y el ejecutivo para que implementen las recomendaciones de auditoría (Baimyrzaeva y Kose, 2014). Como concluye la investigación de estudios de caso de **India**, **Filipinas** y **Sudáfrica**, las interacciones entre las OSC y las EFS pueden conducir a alianzas estratégicas entre grupos de la sociedad civil y las EFS que pueden ayudar a ambas entidades a crear el capital político necesario para impulsar al parlamento y al ejecutivo a asumir acciones correctivas para proteger los fondos públicos (Ramkumar y Krafchik, 2005).

También se está haciendo más evidente que tener instituciones aisladas que la gente no conoce no es cómo funciona la gobernanza en el siglo XXI. Involucrar a los ciudadanos y las OSC en el proceso de auditoría puede mejorar la credibilidad de las EFS y, de este modo, garantizar su relevancia institucional. Para ello, las EFS deben ver la sacudida en las instituciones y los sistemas causada por la pandemia de la COVID-19 como una oportunidad para una mayor participación de los ciudadanos y las OSC en las auditorías. Esto puede contribuir a mejorar la calidad y exhaustividad del trabajo de auditoría realizadas por las EFS y garantizar una acción colectiva muy necesaria para hacer frente a las secuelas de la pandemia (Olowo-Okere, 2020).

[15]Consulte el Anexo 1: Indicadores basados en las preguntas 139, 140, 141 y 142 de la encuesta.

Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación pueden mejorar la vigilancia legislativa: la participación de los actores de la sociedad civil también puede llevar a una mejor vigilancia legislativa. Por ejemplo, ciertos estudios han concluido que el escrutinio externo a través de la cobertura de los medios y la participación pública crea incentivos para que los CCP trabajen de manera eficaz (Pelizzo et al., 2006). Una evaluación de las reformas a la supervisión financiera de la legislatura en **Ghana** es un ejemplo digno de mención. La apertura de las audiencias del CCP sobre los informes de auditoría de las EFS a los medios de comunicación y al público no solo aumentó la concienciación ciudadana sobre el papel del CCP, sino que también generó presión sobre este para aumentar sus capacidades técnicas y mejorar la calidad y pertinencia temporal de su escrutinio (Betley et al., 2012).

Evaluación: participación pública en la auditoría y supervisión

A pesar de la promesa que entraña una mayor participación de la sociedad civil, hasta ahora los datos —tanto sobre la apertura de los comités de vigilancia legislativa a la participación pública como sobre la apertura y colaboración de las EFS con el público— indican un pésimo desempeño de los países en general. De hecho, más de la mitad de todos los países del conjunto de datos (66 de 117) puntúan cero en este componente del ecosistema y solo tres países puntúan por encima de 60 sobre 100. Los países que destacan por contar con canales implantados de participación entre el público y las funciones fiscalizadoras son **Georgia**, **Corea del Sur** y **Reino Unido**.

Con una puntuación de 83 sobre 100, **Georgia** recibió la puntuación más alta en este componente de los 117 países del conjunto de datos y ofrece un ejemplo interesante de cómo las EFS pueden interactuar con el público. La EFS de Georgia opera un «Monitor presupuestario», que es una plataforma web interactiva a través de la cual los ciudadanos pueden participar activamente en la configuración del plan de auditoría anual enviando solicitudes y propuestas de auditoría e identificando campos prioritarios para las auditorías. Las partes interesadas también pueden realizar un seguimiento del progreso de sus solicitudes y obtener información sobre los resultados de su participación. La EFS realizó el 10 % de sus auditorías a petición de los ciudadanos en 2018. La EFS de Georgia también participa junto con la sociedad civil durante la planificación de la auditoría de rendimiento, particularmente con las OSC que trabajan temas relacionados con la gestión de las finanzas públicas. La EFS ha constatado varios beneficios de esta participación, incluida su contribución al desarrollo de objetivos y preguntas de auditoría relevantes. También ha hecho que aumentara el interés de las partes interesadas en los resultados de la auditoría, lo que a su vez ha aumentado la presión sobre las instituciones auditadas para aplicar con las recomendaciones de auditoría (Oficina de Auditoría del Estado de Georgia, 2019).

Están emergiendo pruebas alentadoras de una alianza exitosa entre las OSC y las EFS. La EFS de **Sierra Leona** comenzó a comunicarse con las organizaciones de la sociedad civil hace unos años y desde entonces ha establecido una unidad encargada de la atención ciudadana, que se conecta con los ciudadanos mediante reuniones en los ayuntamientos, programas de radio y similares. Un área específica en la que existió esta colaboración OSC-EFS fue en los esfuerzos para mejorar las instalaciones de agua, saneamiento e higiene en las escuelas del país. La OSC en cuestión, la Budget Advocacy Network, se beneficia de la colaboración al obtener acceso a la información que tiene la EFS. A su vez, la EFS se beneficia de los esfuerzos de incidencia de las OSC para implementar sus recomendaciones en las escuelas, y de la información proporcionada por la Budget Advocacy Network y su coalición de OSC, especialmente del «cuadro de mando» de la escuela, que describe gráficamente los resultados de la auditoría, acompañados de fotografías y ejemplos de estudiantes afectados por la falta de higiene básica.

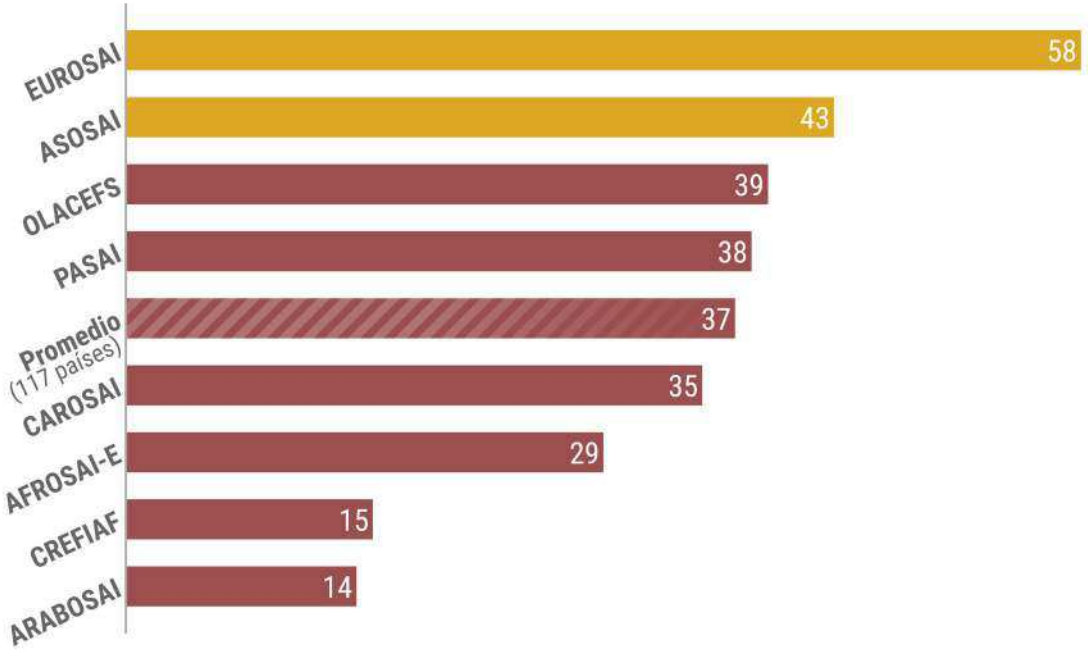
Sierra Leona presenta un ejemplo interesante también en materia de la colaboración de la legislatura y las OSC. Inicialmente, cuando la Budget Advocacy Network se acercó al comité parlamentario de

cuentas públicas en busca de apoyo para ayudar a hacer cumplir las recomendaciones de auditoría relacionadas con las instalaciones de agua, saneamiento e higiene, recibió una aceptación tibia. Sin embargo, el CCP se incorporó cuando la crisis del COVID-19 elevó la importancia del agua, el saneamiento y la higiene como condición para la reapertura de las escuelas. Para desarrollarse y mantenerse una colaboración interinstitucional, como la que existe entre las OSC y una EFS, y entre las OSC y un CCP, son necesarios esfuerzos, y debe beneficiar a ambas partes. En este caso, y quizás de manera más amplia, se consideró que la colaboración del CCP con la OSC valía la pena el esfuerzo solo cuando el tema ocupara un lugar destacado en la agenda política.

4. Resumen del desempeño de la auditoría y supervisión por región

Es evidente que existe una gran disparidad en los sistemas de auditoría y supervisión de las diferentes regiones de la INTOSAI. Como se mencionó anteriormente y se ilustra en el **Gráfico 5**, la puntuación promedio en materia de supervisión de los 117 países que estudia la OBS es de apenas 37 sobre 100. Aunque generalmente las regiones con economías más avanzadas reciben puntuaciones promedio más altas que otras regiones, ninguna región de la INTOSAI como grupo tiene un ecosistema lo suficientemente fuerte como para incluirse en la categoría de "adecuada" (más de 60). Las regiones CREFIAF y ARABOSAI presentan los resultados más bajos.

Gráfico 5: Disparidad regional de la auditoría y supervisión, por región de la INTOSAI



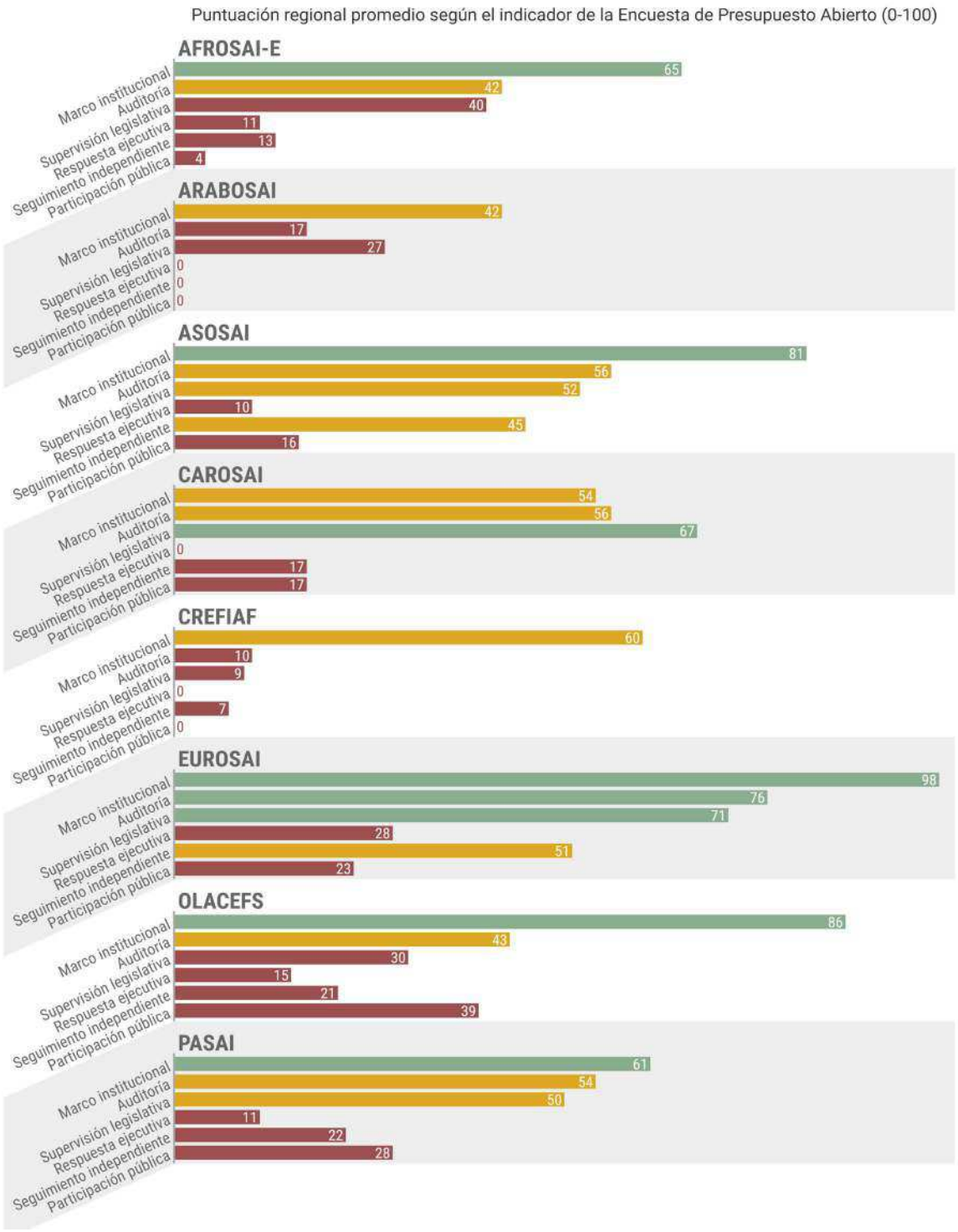
Puntuación promedio en la Encuesta de presupuesto abierto (OBS) para la auditoría y supervisión (0-100) en los países encuestados

Nota: Las barras están coloreadas según las categorías de puntuación utilizadas en el OBS: rojo (0-40: débil), ámbar (41-60: moderado) y verde (61 y superior: adecuado). Estados Unidos y Canadá no están incluidos en este gráfico porque no son parte de ninguno de los grupos regionales de la INTOSAI; ambos países puntuaron en la categoría adecuada, es decir, verde.

Por norma general, los componentes más débiles del ecosistema de supervisión suelen ser bastante similares en todos los grupos regionales de la INTOSAI: respuesta ejecutiva, participación ciudadana y seguimiento independiente. El Gráfico 6 ilustra este hallazgo y también indica que el marco institucional suele ser más fuerte que el resto de los componentes, especialmente en las regiones de la INTOSAI con países mayoritariamente de ingresos bajos y medios. Por ejemplo, aunque la puntuación promedio del marco institucional para el grupo regional CREFIAF es de 60 sobre 100,

debido a que el resto de los componentes reciben puntuaciones muy bajas, la puntuación promedio para el desempeño general de la auditoría y supervisión de ese grupo es de solo 15 sobre 100. (El Anexo 2 presenta información más detallada sobre las puntuaciones por subcomponente y región).

Gráfico 6: Fortaleza relativa de los componentes del ecosistema en los grupos regionales de la INTOSAI



Nota: Las barras están coloreadas según las categorías de puntuación utilizadas en la Encuesta de Presupuesto Abierto: rojo (0-40: débil), ámbar (41-60: moderado) y verde (61 y superior: adecuado). Estados Unidos y Canadá no están incluidos en este gráfico porque no son parte de ninguno de los grupos regionales de la INTOSAI. Sin embargo, ambos países puntuaron en la categoría adecuada, es decir, verde, en todos los componentes, exceptuando la participación pública.

5. Conclusión y recomendaciones

Una rendición de cuentas exitosa se basa en un ecosistema de condiciones, actores y procesos interdependientes. Los datos de la Encuesta de Presupuesto Abierto identifican aspectos del ecosistema de auditoría y supervisión que son fuertes: en particular, el marco institucional en el que operan las EFS. Pero también revela debilidades e información sobre por qué el trabajo de las EFS en muchos países no se traduce en una mayor rendición de cuentas. Aunque las EFS son actores centrales en el ecosistema de la auditoría y supervisión, su trabajo a menudo se ve obstaculizado por la indiferencia y ausencia de otros actores.

Ninguna región de la INTOSAI tiene un desempeño al nivel de las normas de auditoría y supervisión aceptadas internacionalmente. Las debilidades son más frecuentes entre los países de las regiones de las EFS africanas árabes y francófonas, aunque también existen deficiencias importantes en otras regiones.

En todas las regiones de la INTOSAI, los componentes más débiles del ecosistema de auditoría y supervisión incluyen la respuesta del ejecutivo a los resultados de la auditoría; el seguimiento independiente de estas respuestas, que amenazan la capacidad de las auditorías del sector público de frenar los excesos del gobierno; y la falta de oportunidades para que la ciudadanía participe y refuerce los esfuerzos de auditoría y supervisión.

La ineficacia del ecosistema de auditoría y supervisión en su conjunto es especialmente preocupante ahora que las EFS tienen más visibilidad que nunca. Hay muchas expectativas de que las EFS realicen auditorías rápidas y casi en tiempo real que evitarán el uso indebido y la mala gestión de las enormes sumas de dinero destinadas a mitigar los debilitantes problemas económicos y de salud como consecuencia de la crisis de la COVID-19. En un momento en que necesitamos desesperadamente a las EFS, estamos invirtiendo muy poco en ellas y socavando su capacidad. Este informe debería ser una llamada de atención a todas las partes interesadas para que ayuden a rectificar esta situación.

Recomendaciones

Para seguir adelante, las siguientes recomendaciones establecen una serie de áreas prioritarias que las diferentes partes interesadas involucradas en el ecosistema de auditoría y supervisión, así como los socios para el desarrollo, deben abordar. Si bien reconocemos que el tiempo y el esfuerzo necesarios para fortalecer estos elementos variarán según el país, para simplificar, enumeramos las acciones que deben emprender las partes interesadas a corto plazo (dentro de un año) y a medio plazo.

ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES:

- Prioridad inmediata - en el plazo de un año:
    - A menos que el mandato lo prohíba, publicar todos los informes de auditoría en sitios web de manera oportuna. Para una comunicación eficaz, estos informes deben incluir resúmenes ejecutivos y resultados clave simplificados.
    - Realizar una revisión de seguimiento oportuna de la implementación de las recomendaciones de auditoría y publicar un resumen de los resultados clave.
    - Participar en conversaciones con las OSC sobre las áreas prioritarias y de alto riesgo a auditar.
    - Comparar la independencia con las mejores prácticas internacionales y promover un diálogo con todas las partes interesadas sobre la importancia de la independencia de las EFS.

- A medio plazo:
    - Establecer sistemas y controles independientes para garantizar y mejorar la calidad de los informes de auditoría.
    - Además de la revisión de seguimiento oportuna, mantener un seguimiento público de la implementación de las recomendaciones clave.
    - Crear mecanismos significativos e inclusivos para la participación pública en todos los aspectos relevantes de su trabajo, incluida la determinación de las áreas de alto riesgo a auditar, la realización de auditorías y la publicación y seguimiento de las recomendaciones de auditoría.
    - Siempre que sea posible y de utilidad, trabajar con las OSC para mejorar la focalización de las auditorías, ampliar la cobertura y mejorar la capacidad.

LEGISLATURAS:

- Prioridad inmediata - en el plazo de un año:
    - Iniciar procesos para garantizar que las EFS tengan el mandato, la independencia y los recursos necesarios para realizar y publicar auditorías relevantes y de alta calidad, en las que se incluya la auditoría de los fondos extrapresupuestarios.
    - Revisar y realizar un seguimiento proactivo de los informes de auditoría, enviar recomendaciones al ejecutivo y promover y realizar un seguimiento de las respuestas ejecutivas.
- A medio plazo:
    - Tomar las medidas necesarias para asegurar la independencia de la EFS —legal, operativa y financiera— con respecto a la rama ejecutiva del gobierno.
    - Celebrar audiencias, abiertas a los medios de comunicación y al público, sobre los resultados de la auditoría en las que se solicite el testimonio de las EFS y miembros relevantes del público.

EJECUTIVOS:

- Prioridad inmediata - en el plazo de un año:
    - Centrarse en la eliminación de obstáculos (como un mandato débil, falta de recursos) que están socavando la eficacia de la fiscalización para lograr que el sistema actual de auditoría y supervisión funcione mejor.
    - Abordar las recomendaciones o resultados de auditoría que indiquen la necesidad de una acción correctiva.
- A medio plazo:
    - Instruir a las organizaciones públicas auditadas para que pongan toda la información a disposición de las EFS y presten atención a los resultados de la auditoría y tomen las medidas necesarias. Los altos funcionarios deben sentar las pautas en toda la cadena de mando para que las auditorías se tomen en serio.

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL:

- Prioridad inmediata - en el plazo de un año:
    - Defender la independencia de las EFS y hacer llamados a los gobiernos cuando su independencia se vea amenazada.
    - Participar con las EFS en conversaciones sobre áreas prioritarias y de alto riesgo a auditar, promover la visibilidad de los informes y recomendaciones de auditoría y monitorear y promover el seguimiento ejecutivo.
- A medio plazo:
    - Fortalecer el ecosistema mediante el monitoreo de la independencia de las EFS, los recursos y las barreras a la publicación de informes de auditoría, y señalar las limitaciones o amenazas emergentes.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN:

- Prioridad inmediata - en el plazo de un año:

- Difundir los resultados de la auditoría y las audiencias legislativas sobre los informes de auditoría e investigar el seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.
- Defender la importancia de la independencia de las EFS y actuar cuando surjan amenazas a la independencia.

- A medio plazo:
  - Fortalecer la capacidad para garantizar la habilidad de analizar y comunicar de manera eficaz los resultados y recomendaciones de auditoría.

SOCIOS PARA EL DESARROLLO:

- Prioridad inmediata - en el plazo de un año:
  - Elaborar una evaluación coordinada cuando la independencia de las EFS en los países socios se vea amenazada para fortalecer las respuestas individuales o liderar acciones conjuntas poderosas.
- A medio plazo:
  - Explorar oportunidades de apoyo a las instituciones que forman parte del ecosistema de auditoría y supervisión como un conjunto de actores de rendición de cuentas interconectados (por ejemplo, las EFS, legislaturas y OSC deben incluirse gradualmente en el diálogo de políticas entre el gobierno y los donantes y dotarlas de apoyo financiero para reforzar sus funciones de rendición de cuentas).

Referencias

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., de Renzio, P., Krause, P. y Seligmann, R. (2014). *This is PFM*. CID Working Paper No. 285. Cambridge, MA: Harvard University. https://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/285_andrews_this_is_pfm.pdf

Departamento del Auditor General de Jamaica (2020). *Audit of the COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE) Programme*. Kingston. https://auditorgeneral.gov.jm/wp-content/uploads/2020/05/Audit-of-COVID-19-resource-allocation.pdf

Bailey, P. (2020). *Finally, the time is ripe for SAI-civil society collaboration*. Artículo de blog del 21 de julio. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/2020/07/sai-cso-collaboration/

Baimyrzaeva, M. y Kose, O.H. (2014). The Role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance. *International Public Management Review* 15(2): 77-90. https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/235/232

Barroy, H. Gurazada, S., Piatti-Fünfkirchen, M. y Kutzin, J. (2020). *No Calm after the Storm: Retooling PFM in the Health Sector.* Artículo de blog del 28 de mayo. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2020/05/-no-calm-after-the-storm-retooling-pfm-in-the-health-sector-.html#more

Betley, M., Bird, A. y Ghartey, A. (2012). *Evaluation of Public Financial Management Reform in Ghana, 2001–2010; Final Country Case Study Report*. Estocolmo: SIDA. https://www.afdb.org/en/documents/document/2001-2010-ghana-evaluation-of-public-financial-management-reform-final-country-case-study-report-29040

Brétéché, B. y Swarbrick, A. (2017). *Developing Effective Working Relationships Between Supreme Audit Institutions and Parliaments*. SIGMA Papers, No. 54, París: OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/d56ab899-en

Fukuda-Parr, S., Guyer, P. y Lawson-Remer, T. (2011). *Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?* Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id4707.html

Oficina de Responsabilidad Gubernamental de EE. UU., (2020). *Duplication & Cost Savings*. Washington, D.C. https://www.gao.gov/duplication/overview

Oficina de Auditoría del Estado de Georgia (2019). *State Audit Office: 2018 Activity report*. Informe en georgiano. Tbilisi. https://sao.ge/Uploads/2019/11/7b54cb9a-8439-4ef2-bd67-919262637020.pdf

GhanaWeb (2020). *#BringbackDomelevo: Over 400 CSOs join forces against Auditor-General's forced leave*. Noticia publicada el 7 de julio. https://mobile.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/BringbackDomelevo-Over-400-CSOs-join-forces-against-Auditor-General-s-forced-leave-1000957

Iniciativa de desarrollo de la INTOSAI (2020a). *How SAIs can respond to COVID-19 and the "new normal"*. Presentación realizada por Einar Gørrisson en un seminario web del Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI, celebrado el 9 de junio de 2020.

https://www.intosaicbc.org/successful-cbc-webinar-on-sai-capacity-performance-and-relevance-during-and-subsequent-to-covid-19/

Iniciativa de desarrollo de la INTOSAI (2020b). *La IDI emite una declaración sobre la situación actual en el Servicio de Auditoría de Ghana*. Declaración emitida el 30 de julio. https://www.idi.no/news/sai-independence/idi-statement-ghana

Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (2019). *Digitizing public sector governance – The SAI Georgia story*. Oslo. https://intosaidonor.org/stories/digitizing-public-sector-governance-the-sai-georgia-story/

IBP: International Budget Partnership (2019) OBS: Encuesta de Presupuesto Abierto 2019. Washington, D.C. (disponible en español) https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_ES.pdf

IBP: International Budget Partnership (sin fecha). *Unshackling Auditors: Unleashing the Potential of Public Audits*. Nota conceptual sobre una iniciativa de la International Budget Partnership. Washington, D.C.

Khagram, S., de Renzio, P. y Fung, A. (2012). *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/openbudgets_chapter.pdf

Lührmann, A., Maerz, S.F., Grahn, S., Alizada, N., Gastaldi, L., Hellmeier, S., Hindle, G. y Lindberg, S.I. (2020). *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020.* Varieties of Democracy Institute (V-Dem). https://www.v-dem.net/media/filer_public/f0/5d/f05d46d8-626f-4b20-8e4e-53d4b134bfcb/democracy_report_2020_low.pdf

Mansoor, Z. y Williams, M.J. (2018). *Systems Approaches to Public Service Delivery: Lessons from health, education and infrastructure*. Documento preparado como antecedente para el taller «Sistemas de prestación de servicios públicos en países en desarrollo» (*Systems of Public Service Delivery in Developing Countries*) 14-15 de mayo de 2018, en la Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Background%20Paper-Systems%20Approaches%20to%20Public%20Service%20Delivery%2014-15%20May%202018.pdf

Migliorisi, S. y Wescott, C. (2011). *A Review of World Bank Support for Accountability Institutions in the Context of Governance and Anticorruption*. Documento de trabajo del IEG 2011/5. Washington, D.C.: Banco Mundial. https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/358571468337248805/a-review-of-world-bank-support-for-accountability-institutions-in-the-context-of-governance-and-anticorruption

Mills, L. y de Lay, S. (2016). *Legislative Oversight in Public Financial Management*. Londres y Birmingham: Departamento de Desarrollo Internacional y Universidad de Birmingham. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/570463/Legislative-oversight-in-public-financial-management-REA.pdf

International Working Group (2020). *Advice, Money, Results: Rethinking International Support for Managing Public Finance*. Nueva York: Universidad de Nueva York, Robert F. Wagner Graduate

School of Public Service. https://wagner.nyu.edu/files/publications/NYU PFM Working Group WEB 6.6.20.pdf

INTOSAI (septiembre de 2020). Iniciativa INTOSAI PFAC COVID-19. *Coronavirus Pandemic: Initial Lessons Learned from the International Auditing Community*, un informe para partes interesadas externas.

INTOSAI (2019). *ISSAI 100: Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*. Viena. https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/

INTOSAI (2016). *Plan Estratégico 2017-2022*. Viena. (Disponible en español). https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/about_us/Overview/SP_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.PDF

INTOSAI (2013). *ISSAI 12: The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*. Viena. https://www.nku.gov.sk/documents/10272/1273416/ISSAI+12+-+The+vaule+and+benefits+of+the+SAIs.pdf/feab1cd1-cba9-4f51-981d-36a8ff9953f1

Oficina del Auditor General de Uganda (2019). *Lessons Learned from Building Extractive Industries Audit Capacity: A good practice note*. Kampala.

Olowo-Okere, E. (2020). *Collaboration between Supreme Audit Institutions and citizens is critical in ensuring accountability and transparency of government's response to COVID-19*. Artículo de blog del 2 de julio. Washington, D.C.: Banco Mundial. https://blogs.worldbank.org/governance/collaboration-between-supreme-audit-institutions-and-citizens-critical-ensuring

Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Sahgal, V. y Woodley, W. (2006). What Makes Public Accounts Committees Work? A Comparative Analysis. *Politics & Policy*, 34(4), 774-793. https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2006.00040.x

Pradhan, S. (2020). *Making trillion-dollar stimulus and safety nets work for all: essential steps we can take now*. Artículo de blog del 24 de julio. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/2020/07/making-trillion-dollar-stimulus-and-safety-nets-work-for-all-essential-steps-we-can-take-now/

Ramkumar, V. (2008). *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' guide to monitoring government expenditure*. Washington, D.C.: International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf

Ramkumar, V. y Krafchik, W. (2005). *The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*. Washington, D.C.: International Budget Partnership. http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Civil-SocietyOrganizations-in-Auditing-and-Public-Finance-Management1.pdf

Ríos, A.-M., Bastida, F. y Benit, B. (2014). *Budget Transparency and Legislative Budgetary Oversight: An International Approach.* The American Review of Public Administration. https://doi.org/10.1177/0275074014565020

Schouten, C. (2020). *SAI-Civil Society Cooperation and Citizen Engagement*. Presentación realizada en el «Webinario doble CBC sobre cooperación y participación ciudadana entre las EFS y la sociedad civil» (*Double CBC webinar on SAI-civil society cooperation and citizen engagement),* el 18 de julio. https://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2020/06/7.-ppt-Claire-Schouten-IBP.pdf

Wehner, J. (2018). *Systems Approaches in Public Finance and Budgeting*. Presentación preparada para el taller «Sistemas de prestación de servicios públicos en países en desarrollo» (*Systems of Public Service Delivery in Developing Countries*) 14-15 de mayo de 2018, en la Escuela de Gobierno Blavatnik de la Universidad de Oxford. https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-06/Joachim_systems%20approaches%20in%20PFM.pdf

Banco Mundial (2020). *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The fight against corruption*. Washington, D.C. http://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf

Zannath, S. y Gurazada, S. (2020). *Advancing accountability for special emergency funds to address COVID-19*. Artículo de blog del 6 de mayo. Washington, D.C.: Banco Mundial. https://blogs.worldbank.org/governance/advancing-accountability-special-emergency-funds-address-covid-19

Anexo 1: Preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto por componente de ecosistema

Los siguientes 19 indicadores (preguntas de la encuesta) de la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019 conforman los componentes del ecosistema de auditoría y supervisión.

Marco institucional para la auditoría pública externa
Nombramiento y destitución independientes del jefe de la EFS
Pregunta de encuesta 119. ¿El proceso de designar (o volver a designar) al jefe actual de la EFS se realizó de forma que asegure su independencia?
Pregunta de la encuesta 120. ¿Debe una rama del gobierno que no sea el ejecutivo (como la legislatura o el poder judicial) dar su consentimiento definitivo antes de que el jefe de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) sea retirado de su cargo?
Independencia financiera y recursos
Pregunta de la encuesta 121. ¿Quién determina el presupuesto de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) (y son o no consistentes con los recursos que la EFS necesita tener para llevar adelante su mandato)?
Independencia operativa
Pregunta de la encuesta 122. ¿La Entidad Fiscalizadora Superior - tiene respaldo legal para discrecionalmente llevar adelante las auditorías que desee?

Auditoría realizada por la Entidad Fiscalizadora Superior
Auditoría externa de alta calidad
Pregunta de la encuesta 123. ¿Los procesos de auditoría de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) son revisados por una agencia independiente?
Cobertura de la auditoría del presupuesto
Pregunta de la encuesta 98. ¿Qué porcentaje de gastos se ha auditado dentro del mandato de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)?
Pregunta de la encuesta 99. ¿Qué porcentaje de gastos extrapresupuestarios se ha auditado dentro del mandato de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)?
Transparencia de los informes de auditoría
Pregunta de la encuesta AR2. ¿Cuándo estará disponible al público el Informe de auditoría? *Pregunta de la encuesta AR6a*. Si el Informe de auditoría no está a disposición del público, ¿se produce?
Pregunta de la encuesta 97. ¿Qué tipos de auditorías (financiera, de cumplimiento normativo y de rendimiento) ha realizado y publicado Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)?
Pregunta de la encuesta 100. ¿Los Informes de Auditoría anuales preparados por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) incluyen un resumen ejecutivo?

Vigilancia de la legislatura
Pregunta de la encuesta 118. ¿Un comité de la legislatura examinó el Informe de Auditoría del presupuesto anual producido por la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS)?
Pregunta de la encuesta 124. En los últimos 12 meses, ¿con qué frecuencia el jefe o un miembro senior del personal de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) participó y testificó en las audiencias de un comité de la legislatura?

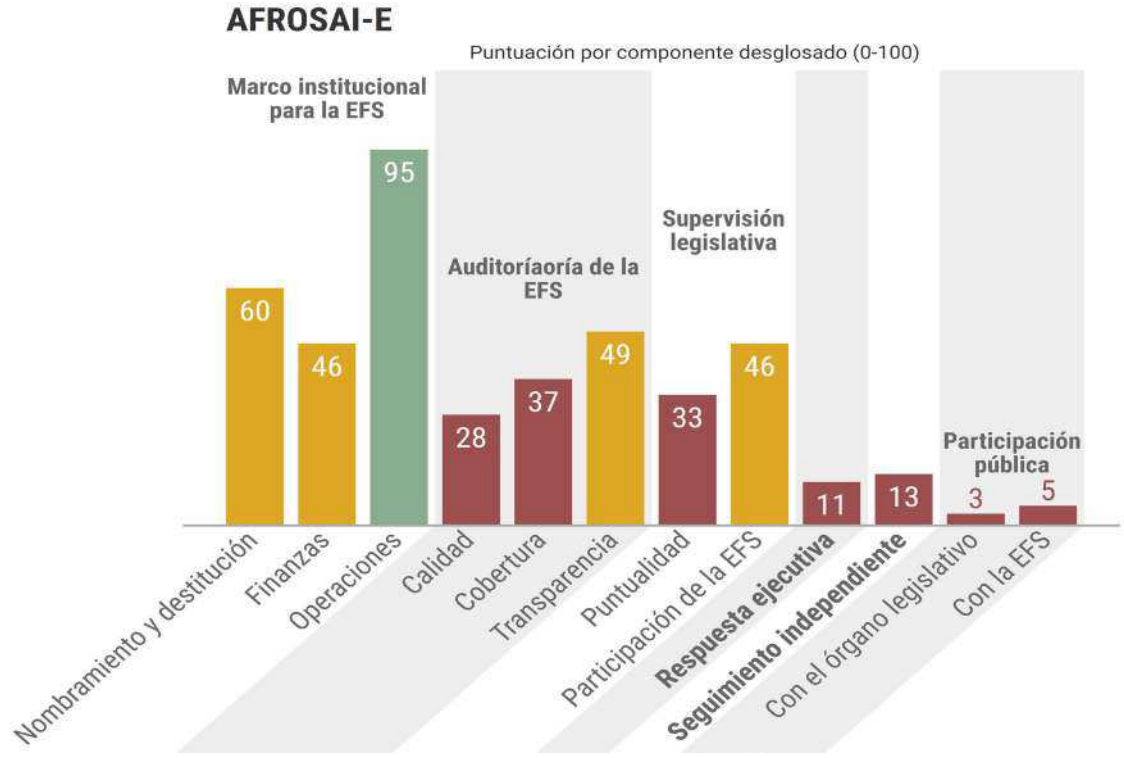
Respuesta ejecutiva
Pregunta de la encuesta 101. ¿El ejecutivo pone a disposición del público un informe sobre las medidas que haya adoptado para aplicar las recomendaciones de la auditoría o los resultados que indican la necesidad de medidas correctivas?

Seguimiento independiente
Pregunta de la encuesta 102. ¿Presenta la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) o la legislatura al público un informe que registre las acciones tomadas por el Ejecutivo para abordar las recomendaciones de la auditoría?

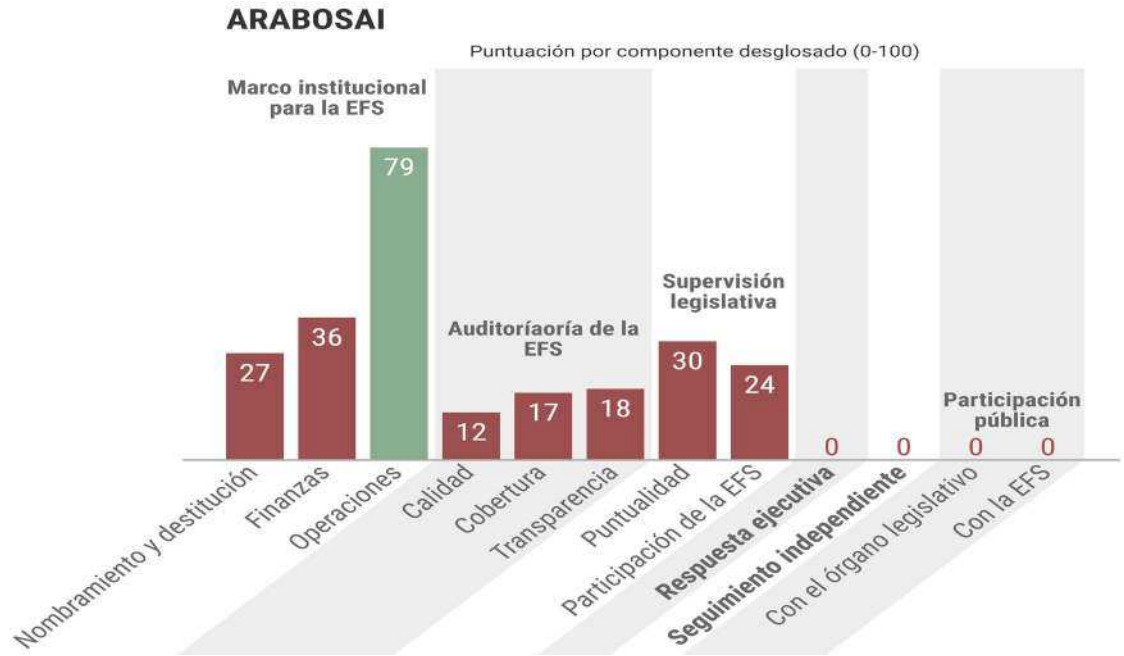
Participación pública en la auditoría y supervisión
Participación ciudadana en la revisión realizada por la legislatura
Pregunta de la encuesta 139. ¿La legislatura mantiene audiencias públicas y/o usa otros mecanismos de participación a través de los cuales el público puede brindar aportes durante las deliberaciones públicas sobre el informe de auditoría?
Participación ciudadana en el proceso de auditoría
Pregunta de la encuesta 140. ¿La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) mantuvo mecanismos formales a través de los cuales el público puede sugerir cuestiones/temas para incluir en el programa de auditoría de la EFS (por ejemplo, presentando ideas sobre agencias, programas o proyectos que podrían ser auditados)?
Pregunta de la encuesta 141. ¿La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) proporciona al público información acerca de cómo se han utilizado sus aportes para determinar su programa de auditoría?
*Pregunta de la encuesta 142***.** ¿La Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) mantiene mecanismos formales a través de los cuales el público puede contribuir en las investigaciones de auditoría (como encuestados, testigos, etc.)?

Anexo 2: Fortaleza de los subcomponentes en el ecosistema de auditoría y supervisión, por grupo regional de la INTOSAI

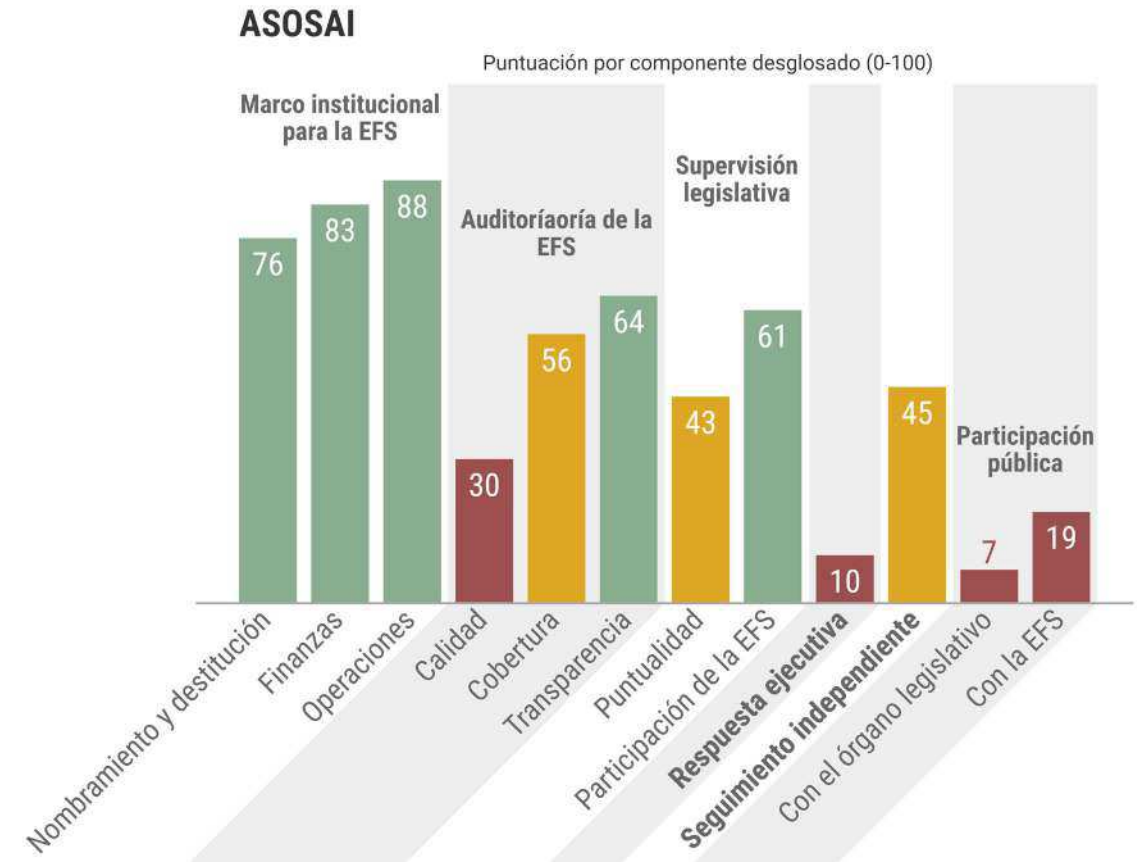
Este anexo proporciona una imagen de dónde se encuentra cada región de la INTOSAI en términos de fortaleza relativa de los diferentes subcomponentes del ecosistema de auditoría y supervisión.



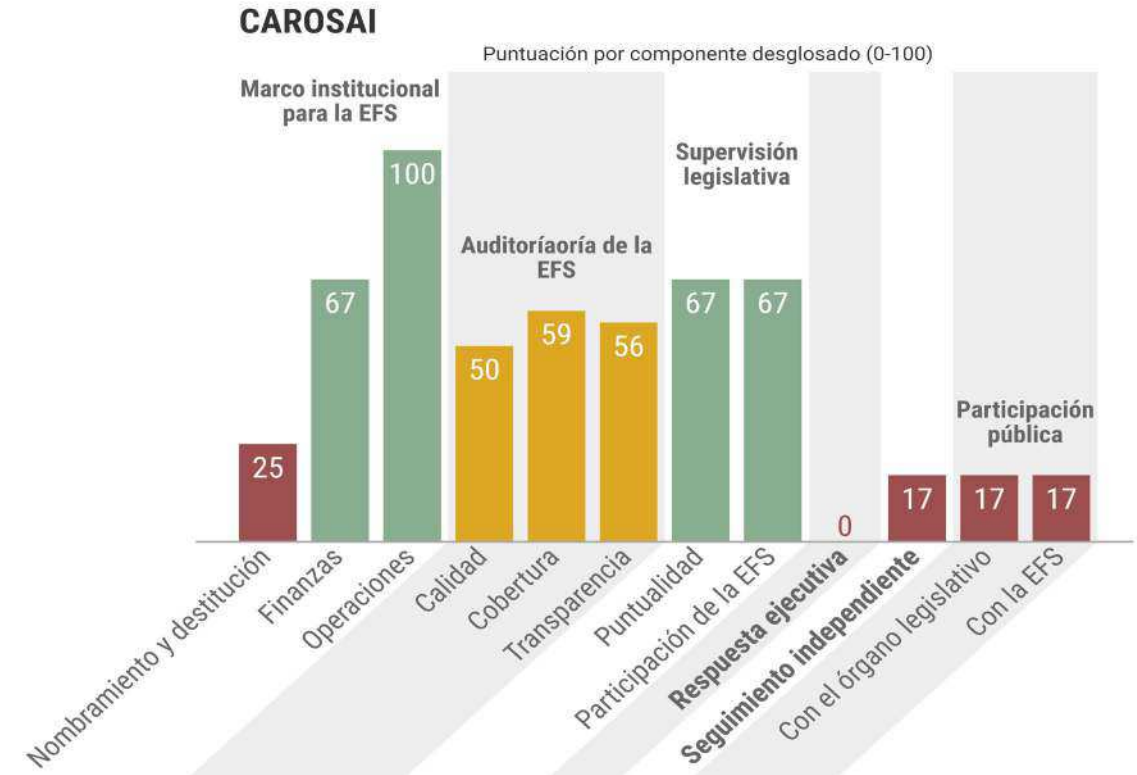
Nota: Basado en datos de los siguientes países: Angola, Botsuana, Esuatini, Gambia, Ghana, Kenia, Lesoto, Liberia, Malawi, Mozambique, Namibia, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue.



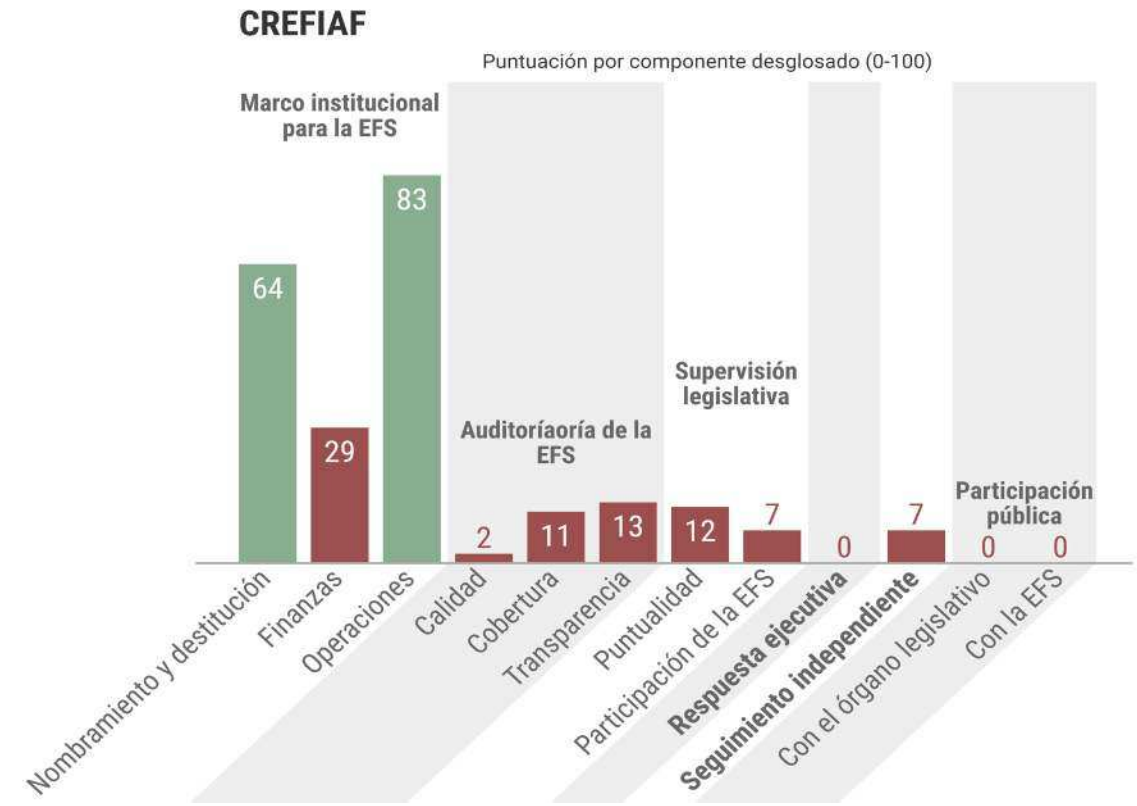
Nota: Basado en datos de los siguientes países: Argelia, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Marruecos, Qatar, Arabia Saudita, Sudán, Túnez y Yemen.



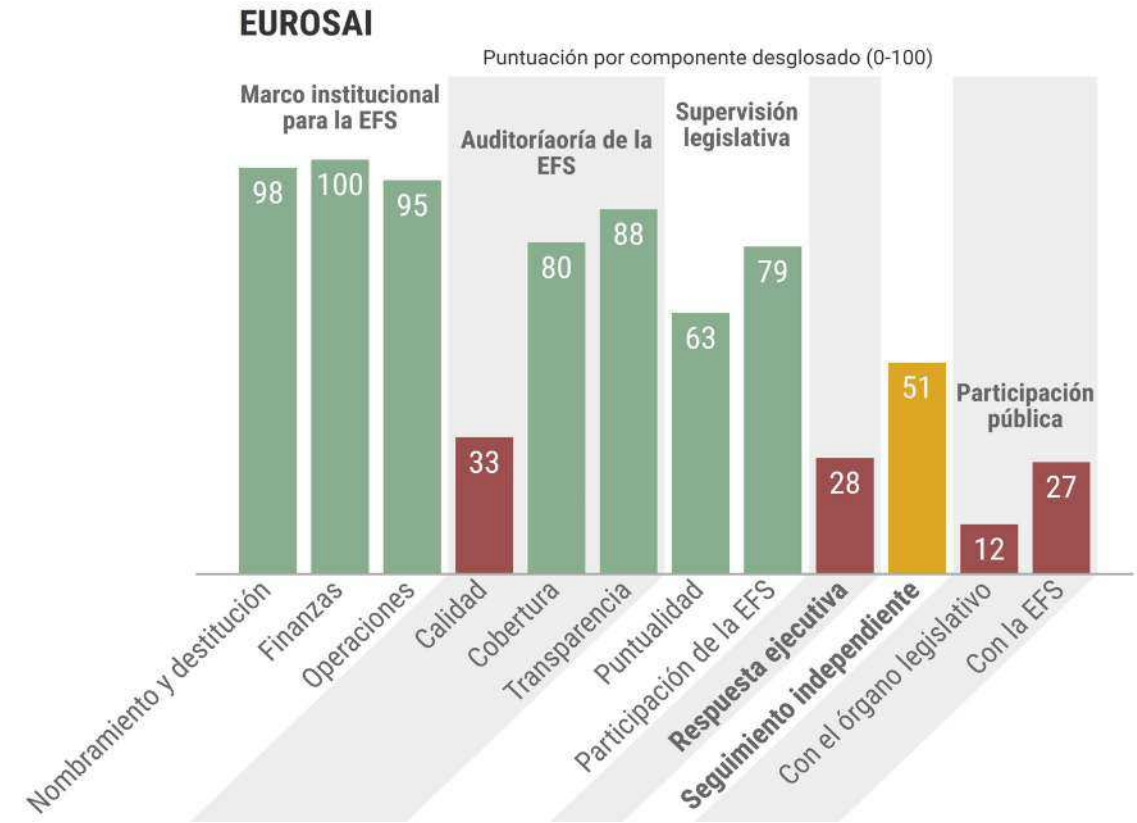
Nota: Basado en datos de los siguientes países: Afganistán, Australia, Bangladesh, Camboya, China, India, Indonesia, Japón, Kazajstán, República Kirguisa, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Corea del Sur, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor-Leste, Turquía y Vietnam.



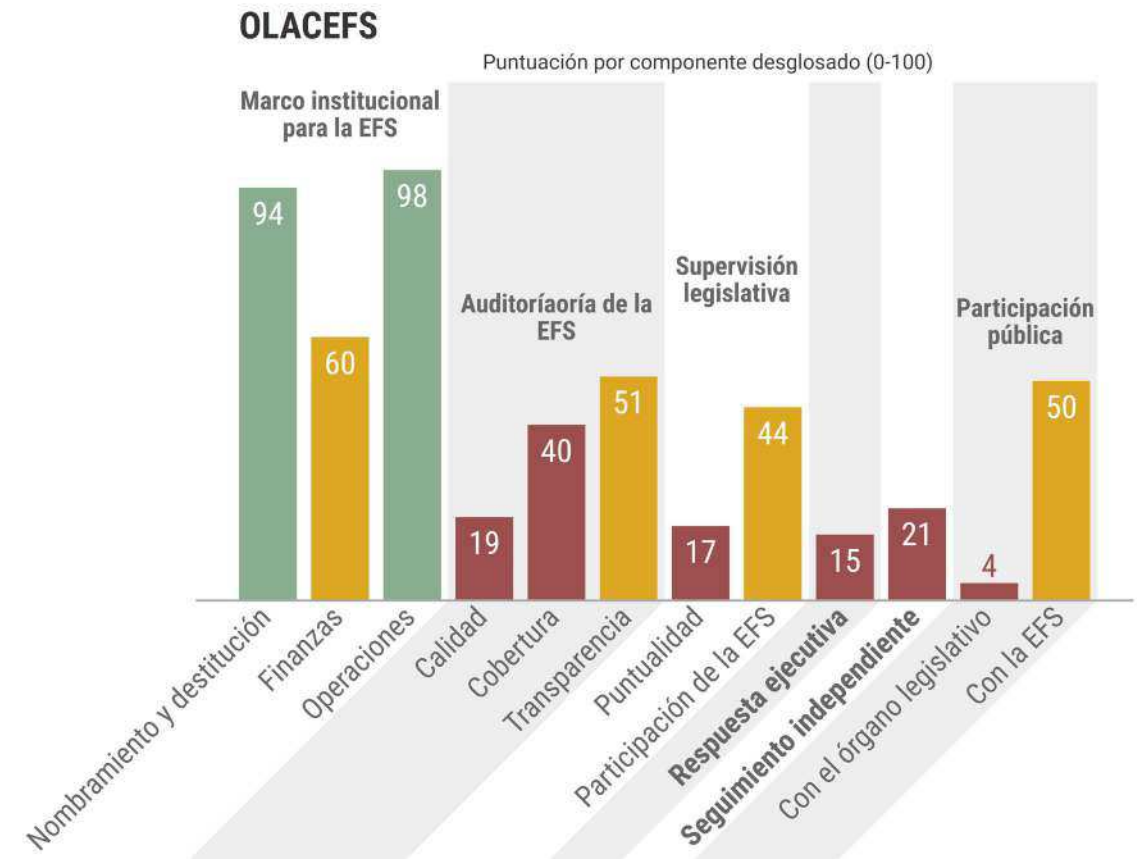
Nota: Basado en datos de los siguientes países: Jamaica y Trinidad y Tobago.



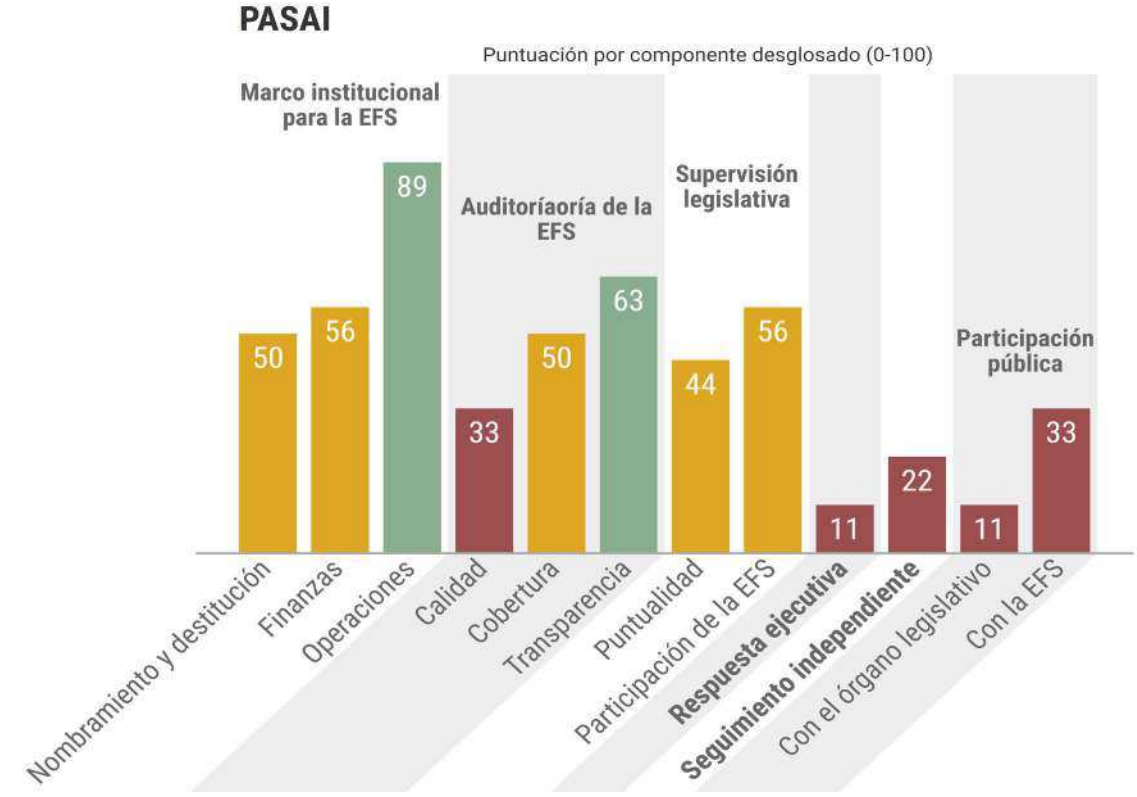
Nota: Basado en datos de los siguientes países: Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Comoras, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Costa de Marfil, Madagascar, Malí, Níger, Santo Tomé y Príncipe y Senegal.



Nota: Basado en datos de los siguientes países: Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Francia, Georgia, Alemania, Hungría, Italia, Moldavia, Macedonia del Norte, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Ucrania y Reino Unido.



Nota: Basado en datos de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.



Nota: Basado en datos de los siguientes países: Fiyi, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea.