

INFORME DE LA REVISIÓN GLOBAL DE LAS EFS 2023







CONTENIDOS

1	ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	Página 4
2	RESUMEN EJECUTIVO	Página 6
3	ACERCA DE ESTE INFORME	Página 10
4	CAPACIDADES INSTITUCIONALES	Página 12
5	GOBERNANZA DE LAS EFS	Página 26
6	CAPACIDAD PROFESIONAL	Página 36
7	IMPACTO DE AUDITORÍA DE LAS EFS	Página 50
8	EL ROL DE LAS EFS FRENTE AL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN	Página 62

Términos y Condiciones: los productos de la IDI se encuentran sujetos a derechos de autor exclusivos de esta organización.

Adviértase que este producto no está concebido para ser impreso y se encuentra formateado para uso digital. Sin embargo, si fuese necesario imprimirlo, para obtener resultados óptimos recomendamos utilizar papel tamaño A4.

2023

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AC	Auditoría de cumplimiento
AC	Aseguramiento de la calidad
AD	Auditoría de desempeño
AF	Auditoría financiera
AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África
AFROSAI-E	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países Africanos Anglohablantes
ARABOSAI	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia
CAD/OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe
CBC	Comité de Desarrollo de Capacidades (INTOSAI)
CC	Control de calidad
CREFIAF	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países Africanos Francoparlantes
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
EUROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
IB	Países de ingresos bajos
iCATs	Herramientas de evaluación de cumplimiento de las ISSAI
iCBF	Marco para el Desarrollo de Capacidades Institucionales (AFROSAI-E)
IDI	Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI
IMA	Países de ingresos medios-altos
IMB	Países de ingresos medios-bajos
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPA	Índice de Presupuesto Abierto
ISA (NIA)	Normas Internacionales de Auditoría
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
KSC	Comité de Intercambio de Conocimientos (INTOSAI)
MMD-EFS	Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
PASAI	Asociación de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
WGVBS	Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficios de las EFS

NUESTROS MENSAJES CLAVE

El contexto global plantea riesgos para las operaciones de las EFS y las condiciones relativas a la rendición de cuentas.

La independencia de las EFS se ve amenazada por un aumento de las interferencias.

Las herramientas de gestión estratégica están ayudando a las EFS a mejorar su gobernanza.

Las EFS están volviéndose más receptivas a las cuestiones de género.

Se necesita apoyo para la profesionalización, de modo tal de poder instrumentar prácticas de auditoría sostenibles y de alta calidad.

El logro de transparencia mediante la publicación de las auditorías y el involucramiento estratégico de las partes interesadas será un factor esencial para fortalecer la rendición de cuentas.

Las EFS generan impacto al auditar temas emergentes, como los vinculados con la respuesta frente a crisis nacionales, la implementación de los ODS, y sectores de alto riesgo y valor financiero.

En determinados contextos, las EFS desempeñan un papel complementario en la reducción de la corrupción mediante la investigación y la imposición de sanciones.



RESUMEN EJECUTIVO

La quinta Revisión Global de las EFS ofrece una instantánea acerca del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, siendo el objetivo de este documento presentar las operaciones de estas entidades a la luz de los acontecimientos globales. La principal fuente de datos para la elaboración del informe son las respuestas de 166 EFS recopiladas mediante la Encuesta Global de las EFS de la INTOSAI. El análisis se ha enriquecido mediante el aporte de datos originados en la aplicación del MMD-EFS y el Marco PEFA, sumados a indicadores de democracia seleccionados del V-Dem. La Encuesta Global y la Revisión Global de las EFS fueron desarrolladas por la IDI. La IDI agradece el apoyo brindado y los aportes realizados por las Regiones de la INTOSAI y el Comité de la Encuesta Global de la INTOSAI.

FRENTE A LAS CRECIENTES AMENAZAS A LA TRANSPARENCIA, ES NECESARIO QUE LAS EFS REFUERZEN SUS COMPROMISOS CON LOS ACTORES VINCULADOS CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Desde la elaboración del Informe de la Revisión Global de las EFS 2020 (GRS 2020) han continuado observándose tendencias preocupantes en términos de rendición de cuentas y democracia en el ámbito global. De las investigaciones surge que, durante los últimos diez años, los niveles de democracia, libertades civiles y rendición de cuentas han disminuido a valores cercanos a los de la década de 1990. Estas tendencias globales pueden dificultar aún más la tarea de las EFS de exigir a los gobiernos de todo el mundo rendición de cuentas por el gasto público y la gobernanza.

Se trata de la tercera Revisión consecutiva en la que se registra una disminución de los niveles de independencia de las EFS. Esta tendencia de larga data puede explicarse por un deterioro en determinadas regiones geográficas, acompañado de niveles sostenidamente bajos en otras. El acceso a la información sigue disminuyendo, y la interferencia en la ejecución presupuestaria y la planificación de auditorías se ha incrementado. El 10% de los participantes en la Encuesta Global 2023 informó que la dirección de su EFS se había visto afectada por interferencias.

Mientras tanto, la capacidad de las EFS para informar con transparencia acerca de sus hallazgos de auditoría también se ve

afectada, registrándose una caída de dos puntos en el derecho de estas entidades a publicar sus informes de auditoría, a lo que se agrega un promedio inferior (del 69%) de publicación de informes de las EFS, frente al 77% señalado en el GSR 2020. El resultado conduce a preguntarse si los niveles de transparencia en la presentación de informes y publicaciones de las EFS podrían vincularse con los de apertura de la sociedad en general. Del GSR 2023 surge una correlación moderadamente fuerte entre los niveles de informes publicados y las libertades civiles, lo que llevaría a conjeturar que las tendencias que inciden negativamente en la transparencia y la apertura tendrían efectos perjudiciales en la labor desarrollada por las EFS.

A pesar de estos resultados, las EFS aún no están realizando esfuerzos suficientes en pro de forjar relaciones estratégicas con los usuarios finales, tanto institucionales como no institucionales, recurriendo para ello a una labor de comunicación, consulta y seguimiento predecible y adaptada. Se observa una reducción significativa de la comunicación regular con el Poder Ejecutivo en comparación con el GSR 2020: del 63% al 23%. Esto implica una pérdida de oportunidades tanto en lo relativo al uso eficaz de los hallazgos de las auditorías internas, como al logro de una mayor receptividad a los objetivos de

las auditorías y comprensión de éstos, lo que podría redundar en una mejora en la utilización de tales resultados. Las EFS tampoco involucran al Poder Ejecutivo en el seguimiento de las auditorías, dado lo cual, es menos probable que se aborden los problemas sistémicos reflejados en ellas. Solo el 40% involucra regularmente al Poder Ejecutivo en el seguimiento de las auditorías, y los niveles son igualmente bajos en lo relativo al Poder Legislativo, lo que también implica que es menos probable que los legisladores debatan y aborden problemas de gobernanza significativos.



LA MEJORA EN LAS AUDITORÍAS SOBRE LOS ODS Y CUESTIONES DE GÉNERO DEMUESTRA LA RECEPTIVIDAD DE LAS EFS

Si bien las EFS afrontan desafíos institucionales, también están en condiciones de identificar temas emergentes y actuales mediante su labor de auditoría. Del GSR 2023 surge que, durante la pandemia de COVID-19 y luego de ella, el 87% de las EFS informó haber realizado auditorías sobre los fondos de emergencia destinados a afrontar dicha emergencia. El 70% publicó un informe sustentado en tales auditorías.

Otra área en la que las EFS han demostrado dedicación al desarrollo global son las auditorías de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De acuerdo con los resultados de la Encuesta Global, un 49%

de ellas realizó auditorías de desempeño sobre la preparación de los gobiernos nacionales para implementar los ODS, mientras que el 43% realizó auditorías de desempeño sobre la implementación de estos objetivos en el ámbito nacional. Este último dato refleja un aumento sustancial desde el GSR 2020, cuando solo el 30% se ocupaba de esta cuestión. También se registra un aumento del 16% al 22% en la proporción de EFS que realizan auditorías destinadas a informar a nivel nacional sobre el cumplimiento de las metas contenidas en los ODS. El 49% también confirma haber realizado auditorías sobre otros ODS específicos.

Si consideramos que el 31% de EFS ha realizado auditorías sobre cuestiones de género y un 21% ha incorporado estas cuestiones a sus auditorías, las cifras reflejan una mejora desde el GSR 2020, cuando el 24% realizaba auditorías sobre tales cuestiones y el 14% las incorporaba a su labor de auditoría. Además, estas prácticas van acompañadas de una mejora en el trabajo con perspectiva de género a nivel organizacional. El 60% de las EFS ha institucionalizado responsabilidades en materia de género en el plano interno, y se ha producido un aumento en la proporción de EFS con una coordinación de cuestiones de género, del 25% informado en 2020 al 37% en 2023.

SE NECESITA UN ESFUERZO CONJUNTO PARA ELEVAR LA CALIDAD DE LAS AUDITORÍAS EFECTUADAS POR LAS EFS

Para conservar su credibilidad, los esfuerzos de las EFS orientados a cubrir temas de auditoría significativos deben ir acompañados de auditorías de alta calidad, basadas en riesgos. Del GSR 2023 surge que, si bien la adopción de las ISSAI como normas de auditoría de referencia es casi universal (y actualmente se ubica en un 97%), no existe un consenso claro en cuanto a aquello que acompaña al proceso de adopción. El 62% de las EFS informa haber adoptado las normas pertinentes como sus normas de auditoría de referencia. En casi dos tercios de los casos, la ley de auditoría correspondiente contiene una disposición relativa a la adopción de dichas normas. Sin embargo, los procesos que las EFS instrumentan para adoptarlas varían, y solo el 21% de ellas ha elaborado un plan de implementación para las normas adoptadas.

Esto se refleja en la calidad de los manuales, la labor de auditoría y la existencia de sistemas de gestión de calidad. De los datos del MMD-EFS surge que, en todos los tipos de auditoría, los manuales de auditoría de las EFS cumplen con los estándares de calidad en un 70%, 52% y 70% respecto a la auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño, respectivamente. A pesar de que las cifras correspondientes a la compatibilidad de los manuales de auditoría con las ISSAI son relativamente elevadas, se observa una caída pronunciada al hacerse una comparación con la calidad de las prácticas de auditoría de las EFS, advirtiéndose que un 48% de las EFS cumplen con el estándar de calidad cuando se trata de auditorías de desempeño, pero desciende a un 25% cuando se trata de auditorías financieras y al 16% en el caso de las auditorías de cumplimiento.

La implementación de las ISSAI es un proceso de cambio de largo aliento, por lo tanto, no sorprende que las mejoras en las prácticas de auditoría no se vean reflejadas en los datos sobre el desempeño durante períodos más acotados. Sin embargo, vale la pena señalar que no basta con disponer de buenos manuales. Al parecer, muchas EFS precisan de apoyo continuo para organizar plenamente la instrumentación de las ISSAI e integrarlas a su labor actual. Del GSR 2023 surge que la gestión de la calidad es un aspecto que demanda un trabajo continuo, además de un mayor apoyo a nivel organizacional, tanto en términos de planificación como de análisis de riesgos.

Otro área clave es la profesionalización del personal y la organización de equipos de auditoría. Solo el 37% de las EFS considera que su personal actual es

adecuado tanto en términos de dotación como de competencias. Cuando se le pregunta acerca de los programas de desarrollo profesional, las EFS recurren mayoritariamente a programas internos, no regulados por ningún otro órgano, dato que se verifica en un 60% de estas entidades. Los esfuerzos en materia de auditoría y profesionalización se sustentan en marcos de competencias en tan solo un 66% de las EFS, lo que indica que sus esfuerzos internos no serán suficientes considerando los desafíos que muchas EFS afrontan para realizar auditorías compatibles con las ISSAI, puesto que los objetivos de calidad y las competencias necesarias no se encuentran suficientemente definidos. El 33% de las EFS informa que dispone de

mecanismos para promover y evaluar el éxito del desarrollo profesional continuo. Esto no solo es preocupante para la evaluación del desarrollo individual del personal, sino que además implicaría que las capacidades de las EFS para aplicar y difundir habilidades y conocimientos obtenidos mediante el desarrollo de capacidades dentro de la organización, son limitadas. Esto podría obstaculizar la implementación de auditorías basadas en las ISSAI.

Los resultados demuestran que el volumen de apoyo entre pares se vio afectado durante la COVID-19. El número de EFS que brindan apoyo a otras EFS se ha reducido de 71 durante 2017-2019 a solo

42 durante 2020-2022. Dado el importante papel que las demás EFS desempeñan en la prestación de apoyo al desarrollo de capacidades, esto es inquietante. Ello, combinado con el 47% que informa que sus recursos financieros son insuficientes y el 55% que da cuenta de dificultades para obtener apoyo externo para proyectos de desarrollo de capacidades liderados por las EFS, refleja la necesidad de que la INTOSAI y los socios para el desarrollo se unan para ayudar a las EFS a reencaminarse en la prestación y recepción de asistencia técnica y financiera, con miras a mejorar los niveles de rendición de cuentas en los países de ingresos bajos.

LA VISIÓN ESTRATÉGICA DE LAS EFS DEBE INCLUIR SU PROPIA RENDICIÓN DE CUENTAS

Es satisfactorio observar los resultados de las EFS cuyas operaciones se rigen por un Plan Estratégico estable. Hoy en día, el 90% de ellas dispone de dicho plan e informa que gestiona su labor mediante planes operativos. Del análisis del GSR 2023 surge que, en la comunidad de las EFS, se registra una mejora en la aplicación de buenas prácticas vinculadas con los principios de la gestión estratégica, y que, en cierta medida, dicha mejora puede vincularse con el apoyo sostenido brindado en esta área de la gobernanza de las EFS.

A pesar del importante papel que las EFS desempeñan en el ecosistema de rendición de cuentas, y su potencial para

contribuir a recomponer la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, las EFS aún no se están esforzando lo suficiente por dar a conocer su propias prácticas de rendición de cuentas. Por ejemplo, solo el 52% de las EFS presenta informes anuales vinculados con sus planes estratégicos. Asimismo, en términos financieros, la rendición de cuentas por parte de las EFS se ve parcialmente limitada por restricciones institucionales. Sin embargo, tan solo el 57% de las EFS a nivel mundial presenta estados financieros auditados externamente, e incluso una proporción menor (el 46%) publica la opinión de auditoría.

Por último, el GSR 2023 da cuenta de que las EFS tienen la posibilidad de aprovechar mejor las TIC para contribuir a mejorar la eficiencia de la gobernanza y las operaciones de auditoría. Solo la mitad de las EFS tiene una estrategia de digitalización o un presupuesto para inversiones en TIC y digitalización. Análogamente, solo un 41% de ellas dispone de un plan para mejorar las competencias digitales de la organización. A la luz de estos resultados, está claro que las EFS deben continuar desarrollando sus sistemas de gobernanza de las TIC, de modo tal de ofrecer un apoyo más sólido a sus operaciones principales.





¿QUÉ ES INFORME DE LA REVISIÓN GLOBAL DE LAS EFS?

UN ESFUERZO COLABORATIVO PARA INFORMARSE ACERCA DEL DESEMPEÑO DE LAS EFS

El Informe Global de la Revisión de las EFS (GSR) es un informe trienal, con características únicas en cuanto a la medición y evaluación del desarrollo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de todo el mundo y las tendencias asociadas a ellas. Además, el informe tiene por objetivo reflejar el estado de las EFS a la luz de los acontecimientos globales. Los resultados pueden utilizarse para comprender las precondiciones actuales para la rendición de cuentas y la supervisión.

El objetivo del GSR es comprender mejor el desempeño y las capacidades de las EFS, brindando para ello una instantánea de sus prácticas, desde la configuración institucional, hasta las tareas de auditoría realizadas y los esfuerzos por generar impacto mediante su labor.

Asimismo, mediante una encuesta separada, se han evaluado el estado y las actividades de las organizaciones regionales de la INTOSAI, centrándose para

ello en sus roles y capacidades. El análisis dará lugar a un informe especial centrado en el tema, publicado como un anexo al GSR.

Las áreas de desempeño mensuradas se comparan con los resultados de encuestas anteriores (GSR 2020), para así detectar y monitorear tendencias en el desempeño de las EFS a lo largo del tiempo. Además, este informe tiene como objetivo evaluar el modo en que las tendencias globales inciden en las capacidades de las EFS. Los resultados de los indicadores clave se presentarán en un anexo de datos, agrupados de acuerdo con las Regiones de la INTOSAI y la categorización por nivel de ingresos del Banco Mundial.

La fuente de datos principal del GSR es la Encuesta Global de la INTOSAI 2023. Ella contiene respuestas de 166 EFS de todas las Regiones de la INTOSAI, que respondieron un cuestionario integrado por 170 preguntas principales. El análisis de las variaciones se ha realizado examinando los resultados en

comparación con los datos de la Encuesta Global 2020 y la Encuesta Global 2017.

Además, los resultados se han analizado sobre la base de datos secundarios del Índice de Variedades de Democracia (V-Dem), la categorización por nivel de ingresos del Banco Mundial, la Lista de Estados Frágiles de la OCDE, la Evaluación del Marco para el Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA) y el Índice de Presupuesto Abierto. El Anexo sobre Metodología contiene más detalles.

El GSR constituye un esfuerzo colaborativo de la INTOSAI. En esta encuesta trienal han cooperado las Regiones INTOSAI, los Presidentes de Objetivos, el Presidente, y la Secretaría General de la INTOSAI. La IDI continúa agradecida por estos esfuerzos colectivos sostenidos y, especialmente, por el apoyo brindado por las Regiones de la INTOSAI en lo relativo a la solicitud de respuestas de sus miembros.

CÓMO LEER EL INFORME

En el informe se exponen resultados sobre el desempeño y las capacidades de las EFS en 5 capítulos. El capítulo sobre **Capacidades Institucionales** se centra en el contexto global y las capacidades institucionales de las EFS. *Las capacidades institucionales involucran aspectos del marco institucional y legal en el que una EFS opera, así como su lugar en el Ecosistema de Rendición de Cuentas.* Este capítulo abarca la Independencia de las EFS, las interferencias y el derecho a publicar informes, y la situación de las

EFS en términos de la disponibilidad de recursos y el acceso a ellos. Las relaciones con las partes interesadas, un aspecto esencial del desempeño institucional, se abordan más adelante el capítulo sobre el **Impacto de Auditoría de las EFS**. En este capítulo se analiza la capacidad de las EFS para responder frente a cuestiones actuales y emergentes e interactuar significativamente con actores del Ecosistemas de Rendición de Cuentas para mejorar el impacto.

Las capacidades relacionadas con los sistemas organizacionales de una EFS abarcan aquellos procesos y estructuras dentro de la organización que permiten el logro de los objetivos propuestos de una manera más eficaz y eficiente. Estos incluyen sistemas de gestión estratégica, gobernanza de la calidad y sistemas de apoyo, infraestructura de TI, sistemas de gestión de recursos humanos y cuestiones de género e inclusión. Los resultados se presentan en la página titulada **Gobernanza de las EFS**.

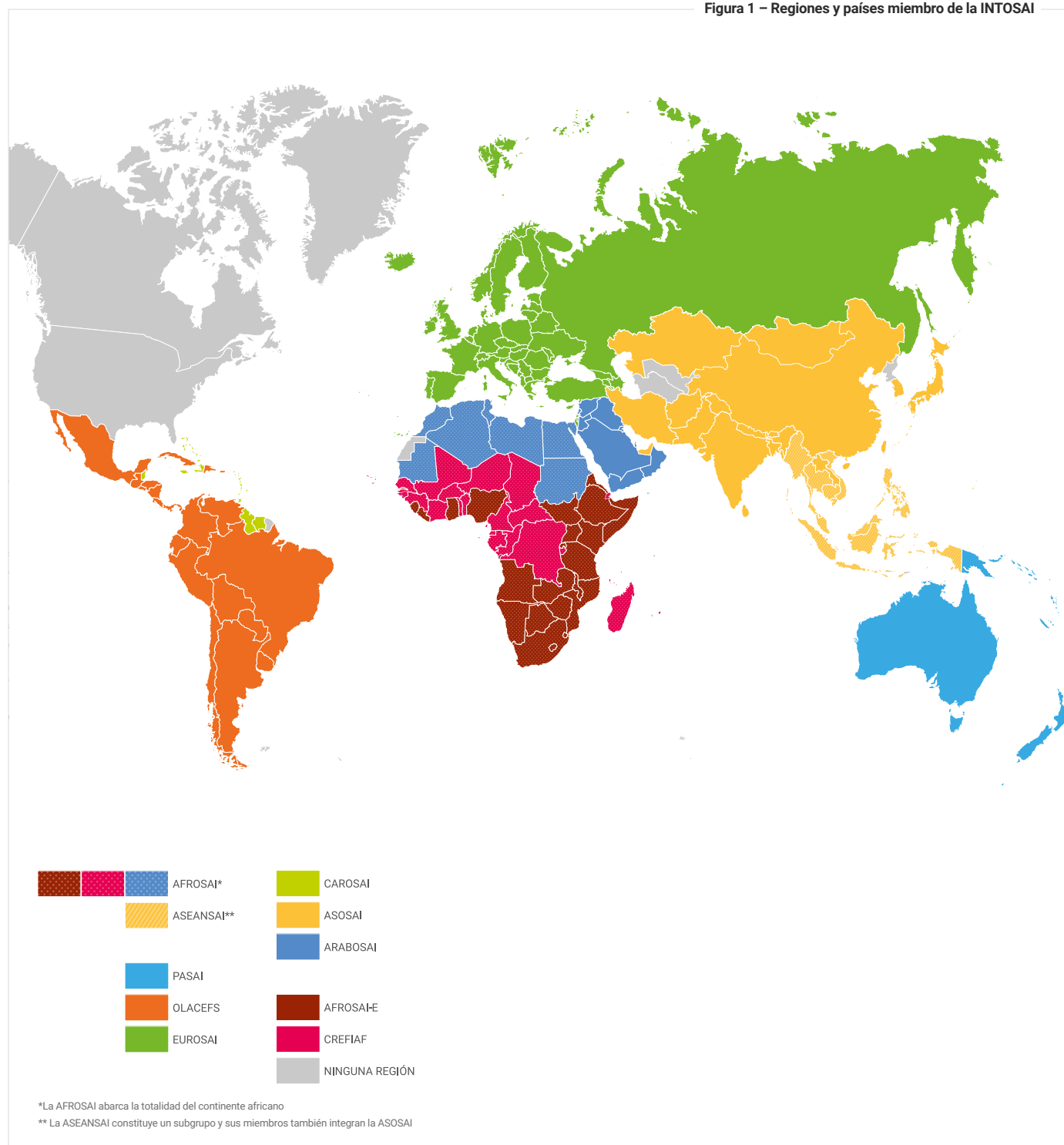
En el capítulo sobre **Capacidad Profesional**, se analizan los resultados de auditoría globales y sistemas generales, lo que incluye normas de auditoría, gestión de la calidad y profesionalización. *Las capacidades profesionales y del personal de una EFS son las que determinan la aptitud de la dirección y el personal de la entidad para funcionar en conjunto de*

forma eficaz, según las exigencias de su labor. Ello incluye los conocimientos y habilidades de los empleados de la EFS. El propósito del análisis es develar cómo las capacidades de una EFS y de su personal actúan de consuno.

En este último capítulo, sobre el **Rol de las EFS frente al Fraude y la Corrupción**,

se analiza la labor de estas entidades en relación con tales factores. A menudo considerado como el impacto más importante de la labor de las EFS, en este capítulo se analizan las prácticas de estas entidades, además de otros aspectos vinculados con el contexto que pueden incidir en su rol.

Figura 1 – Regiones y países miembro de la INTOSAI



LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES SE RESIENTEN EN UN PERÍODO EN EL QUE LA RENDICIÓN DE CUENTAS AFRONTA DESAFÍOS EN EL ÁMBITO GLOBAL

Este capítulo contiene un análisis de los resultados de las EFS en relación con los elementos centrales de estas entidades en su carácter de instituciones. Ello abarca los principios relacionados con la independencia de las EFS, el padecimiento de interferencias, su situación financiera y su capacidad para obtener apoyo externo. La introducción comprende, en primer término, el entorno global y las condiciones previas para la rendición de cuentas, que probablemente afecten la capacidad de las EFS para cumplir con sus mandatos.

Para comprender mejor las condiciones preexistentes que permiten a las EFS llevar a cabo sus mandatos con éxito, debemos considerar sus capacidades institucionales, así como también su contexto y entorno. El mundo se encuentra en una situación en la que 35 años de avances en los niveles globales de democracia se han perdido, retrocediendo a aquellos registrados en

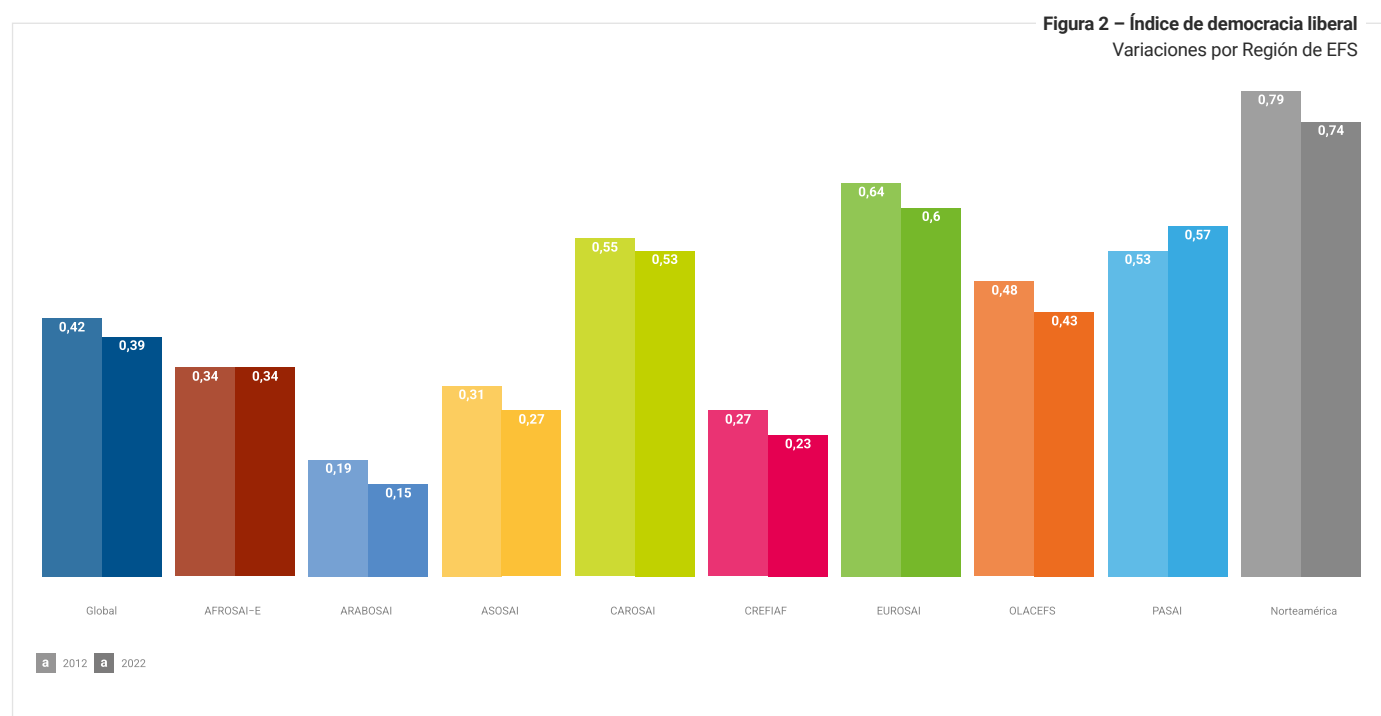
1986.¹ Los niveles democráticos son los mismos que durante la tercera ola de democratización, un período que comenzó en los años setenta y continuó hasta los noventa.² Según el informe sobre Democracia 2023 de Varieties of Democracy (V-Dem), en 2022 el 72% de la población mundial (5.700 millones de personas) vivía en autocracias.³ En comparación con hace 10 años, 35 países

padecen un deterioro de las libertades civiles, cuando ello se observaba en solamente siete países en 2012. A lo largo de este informe, los resultados de la Encuesta Global han sido analizados en relación con indicadores relevantes de los datos de V-Dem con el fin de comprender mejor las tendencias observadas en el desempeño de las EFS en el ámbito global.

[1] Informe sobre la Democracia 2023. Instituto V-Dem

[2] Por ejemplo, remítase a Guillermo O'Donnell y Samuel Huntington.

[3] V-Dem elabora el mayor conjunto de datos sobre la democracia en el ámbito global, con más de 31 millones de puntos de datos relativos a 202 países, recopilados por académicos e investigadores en relación con más de 100 atributos de la democracia.



Según V-Dem, “La rendición de cuentas horizontal se refiere a la facultad de las instituciones estatales de supervisar al gobierno mediante el requerimiento de información, la interrogación de funcionarios y la sanción de conductas indebidas. Esta forma de rendición de cuentas garantiza la existencia de controles entre instituciones y evita el abuso de poder”.⁴

Según el índice de V-Dem sobre democracia y desarrollo global, las tendencias negativas afectan la rendición de cuentas horizontal, es decir, la

rendición de cuentas entre instituciones estatales. La rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas diagonal son igualmente importantes para la democracia. La primera se refiere a la capacidad de la población para hacer que su gobierno rinda cuentas mediante la realización de elecciones. La segunda comprende la supervisión por parte de organizaciones de la sociedad civil y la actividad de los medios.⁵

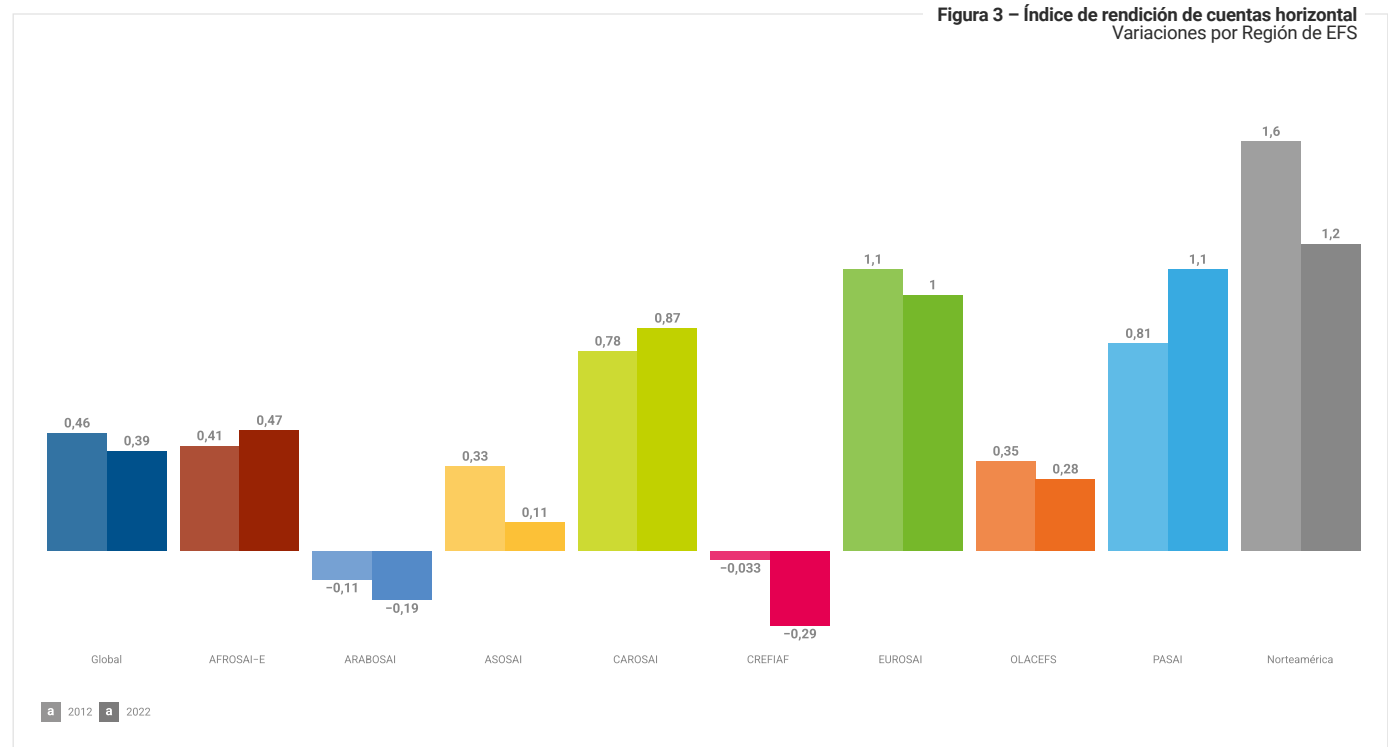
Aunque dichos aspectos de la rendición de cuentas no se exploran en este informe, es importante mencionar que también se

ven afectados por una tendencia negativa. Las respuestas a la Encuesta Global 2023 se han analizado partiendo de la hipótesis de que las tendencias globales también inciden en el espacio público para la rendición de cuentas y en el entorno en el que el gobierno debe rendir cuentas por su desempeño y acciones. El Índice de V-Dem muestra un retroceso global durante los últimos diez años, reflejado en casi todas las regiones, con un desempeño negativo en lo atinente a la rendición de cuentas horizontal en la ARABOSAI, la CREFIAF, la EUROSAL, la OLACEFS y América del Norte.

[4] V-dem Codebook.

[5] ibidem.

Figura 3 – Índice de rendición de cuentas horizontal
Variaciones por Región de EFS



LECCIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE DATOS DE LAS EFS EN RELACIÓN CON VARIABLES EXTERNAS

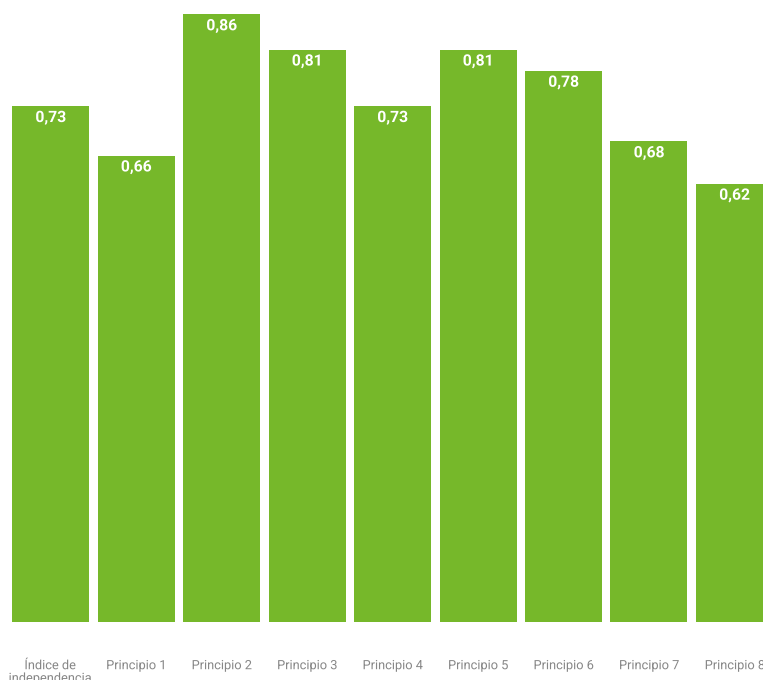
Después del GSR 2020, se realizó un análisis (no publicado) por el que se estudió la existencia de relaciones lineales entre el desempeño de las EFS y su independencia y las tendencias globales, por ejemplo, los niveles de democracia, los niveles de rendición de cuentas y las libertades civiles. Los exámenes revelaron que las características de los datos de la encuesta, sumadas al tamaño de la muestra, hacen difícil determinar la existencia de relaciones causales directas fuertes mediante análisis de regresión, aun cuando éste permite revelar el grado de correlación entre dos variables. Una posible hipótesis de trabajo es que la combinación de diferentes niveles de capacidades institucionales, organizacionales y profesionales que conforman el desempeño de las EFS, hacen que sea menos significativo identificar variables externas separadas que tengan un efecto mensurable único en la capacidad general. Más bien, los diferentes tipos de capacidades tienen una incidencia recíproca y reducen la probabilidad de detectar variables contextuales individuales que expliquen el desempeño de las EFS a nivel global.

LA INDEPENDENCIA DE LAS EFS SIGUE EN RETROCESO

En esta sección se examina la elaboración del índice de independencia de las EFS, que se construye mediante las puntuaciones de los indicadores asignadas sobre la base de los ocho principios de la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS, contenidos en el INTOSAI P-10. En ella, nos centramos en los resultados globales, así como también en las tendencias regionales. Asimismo, presentamos los principios de independencia que parecen tener una mayor incidencia en los resultados generales. En la siguiente sección, analizamos los hallazgos relacionados con la interferencia externa y, finalmente, los resultados sobre la libertad de publicación.

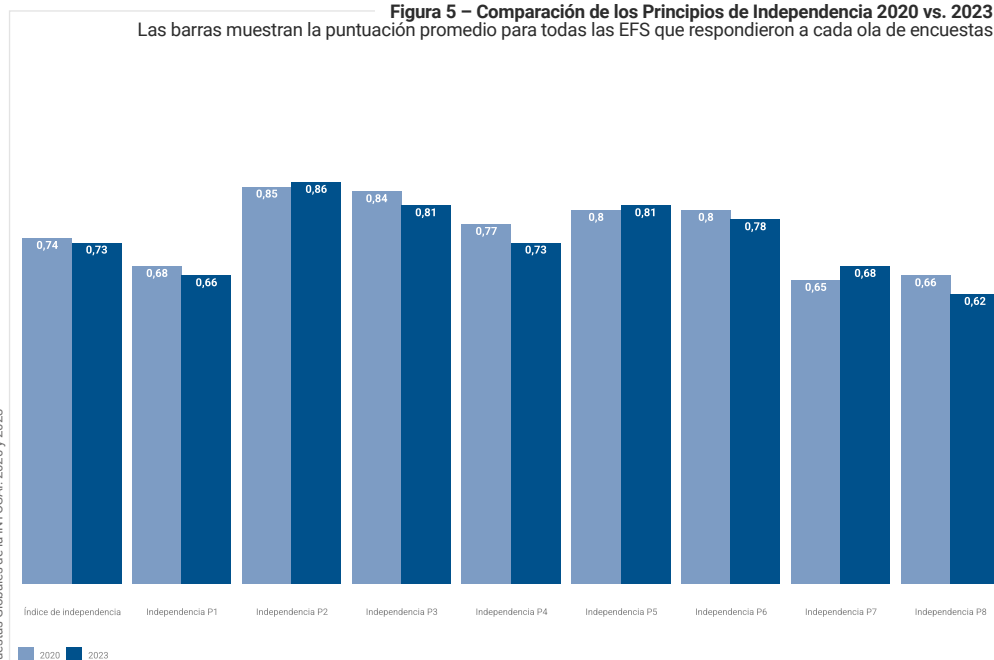
El GSR 2023 es el tercer GSR consecutivo en el que se da cuenta de una disminución en la independencia de las EFS. El Índice de Independencia de las EFS correspondiente 2023 arroja una puntuación promedio de 73 puntos en los ocho principios de la Declaración de México y en todas las EFS. De la comparación de las EFS que respondieron a ambas Encuestas Globales en 2020 y 2023, surge una retracción de un punto en los resultados generales.

Figura 4 – Resultados del Índice de Independencia de las EFS por Principios de Independencia
Sobre la base de las respuestas de 166 EFS



Fuente: Encuesta Global de la DI 2023

Figura 5 – Comparación de los Principios de Independencia 2020 vs. 2023
Las barras muestran la puntuación promedio para todas las EFS que respondieron a cada ola de encuestas



Fuente: Encuestas Globales de la INTOSAI: 2020 y 2023

Aunque todas las fluctuaciones observadas al efectuar una comparación con el GSR 2020 incidirán en la puntuación global, aquí nos centraremos en las retracciones registradas respecto al Principio 1, Suficiencia del marco legal, el Principio 4, Acceso a la información y el Principio 8, Autonomía financiera y administrativa. Del análisis surge que no existe una única variable contextual que permita explicar los niveles del Índice de Independencia de las EFS, pero sí se observa un patrón de puntuaciones más elevadas en el índice cuando se trata de EFS de países con niveles más altos de rendición de cuentas horizontal. En general, las puntuaciones asignadas a la independencia de las EFS parecen aumentar con los niveles de democracia y rendición de cuentas horizontal.

Como en encuestas globales anteriores, la independencia de las EFS parece constituir un desafío mayor en la ARABOSAI, la CAROSAI y la CREFIAF que en otras regiones. Al parecer, la CAROSAI es especialmente vulnerable y exhibe un marcado descenso en los resultados del índice respecto al último GSR, mientras que en las EFS que respondieron ambas encuestas se registra un descenso de nueve puntos. Otras regiones donde la caída fue notable son la OLACEFS y la ASOSAI, mientras que los resultados de la EUROSAI reflejan una mejora. En la ARABOSAI, se observa un avance substancial, registrándose un ascenso de cinco puntos en comparación con el GSR 2020.

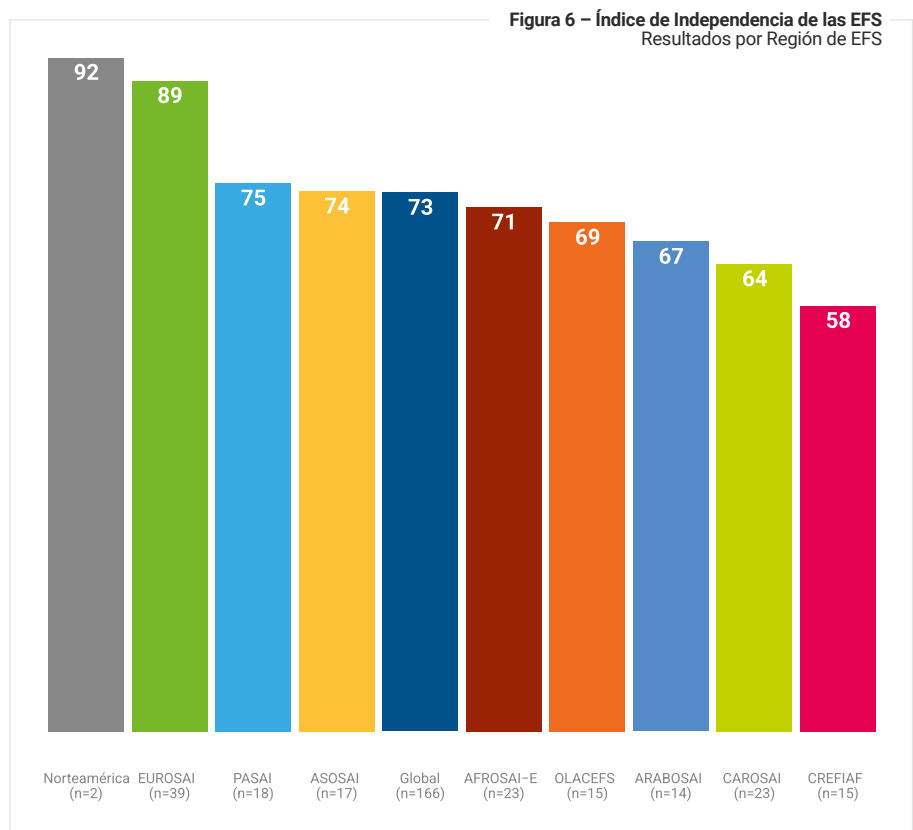
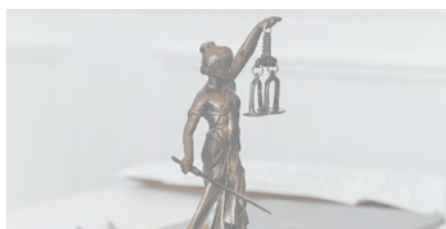
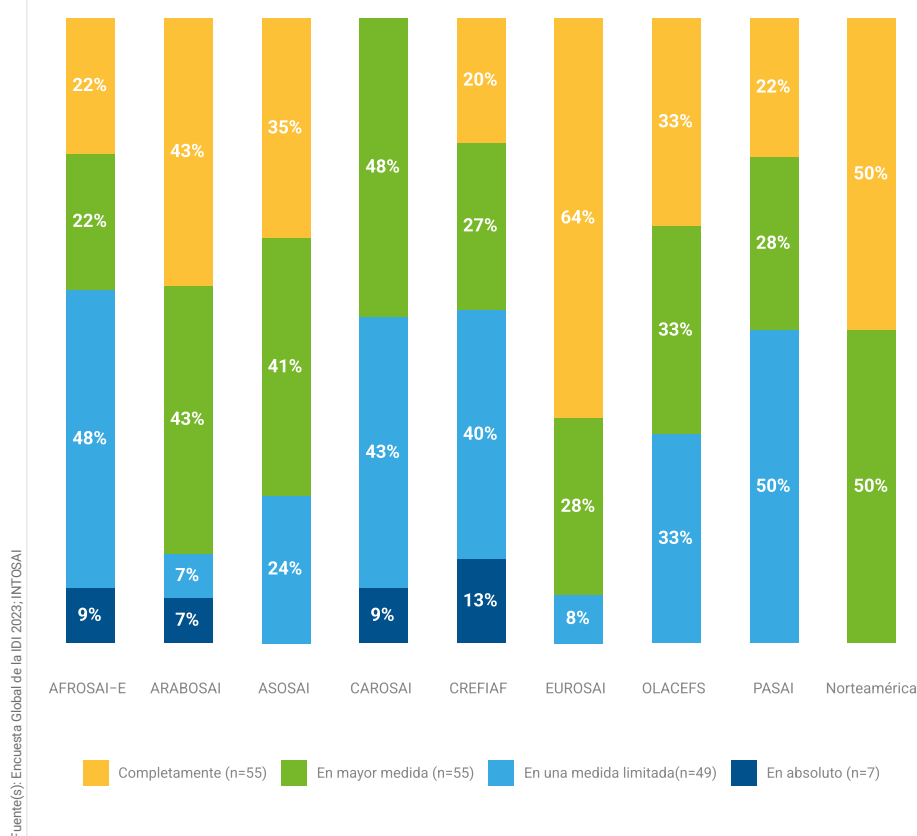


Figura 7 – Suficiencia del marco legal en lo relativo a la independencia financiera y operativa
Resultados por Regiones de la INTOSAI



El análisis comienza con el Principio 1 de la Declaración de México, que se refiere a la existencia de un marco legal adecuado y eficaz. El Índice exhibe una ligera disminución respecto al GSR 2020, de 68 a 66 en lo relativo a las EFS que consideran que sus marcos legales tutelan adecuadamente su independencia. De la comparación de los resultados regionales con respecto al GSR 2020 surge que ha habido una pequeña reducción observable en las puntuaciones promedio de la AFROSAI-E, la CREFIAF y la OLACEFS.

Al igual que en el GSR 2020, la insuficiencia del marco legal sigue siendo un problema principalmente en los países de ingresos bajos.⁶ En la AFROSAI-E, la CREFIAF y la PASAI, solo el 20% de las EFS informa que el marco legal es totalmente adecuado, y en la CAROSAI, ninguna EFS considera que dicho marco es totalmente adecuado. Las EFS en estas cuatro regiones se acercan al promedio global cuando incluimos aquellas que consideran que el marco legal satisface mayormente el requisito en cuestión, pero continúan por debajo del promedio global.

[6] El informe recurre a la clasificación por ingresos del Banco Mundial. Aquí se hace referencia de forma conjunta a los países clasificados como de ingresos bajos (IB), ingresos medios bajos (IMB) e ingresos medios altos (IMA) como países de bajos ingresos, a menos que se especifique lo contrario. En aquellos casos en los que el texto se refiere a los países en vías de desarrollo como grupo, en lo concerniente a la recepción de apoyo, dicha expresión se utiliza para indicar que son aptos para recibir apoyo de acuerdo con la lista del CAD de la OCDE.

Observamos una correlación con los niveles de democracia, ya que las EFS que se desempeñan en democracias liberales consideran que el marco legal es completamente adecuado en el 62% de los casos, frente a sólo un 32% en cualquier otro tipo de régimen. La diferencia también se observa para los estados frágiles⁷, que obtienen 54 puntos en el Indicador 1, frente a 69 puntos en el caso de los estados no frágiles. La diferencia es todavía más pronunciada al comparar los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), con una puntuación promedio de 50, frente a 71 en otros países. Los niveles de suficiencia también guardan una correlación positiva con los niveles de ingresos, ya que el 82% de las EFS de países de ingresos altos (IA) considera que el marco legal es completa o mayormente adecuado, mientras que la proporción disminuye en función de los niveles de ingreso, ubicándose en el 48% entre los países de ingresos altos.

Del último GSR surge un fuerte descenso en las puntuaciones correspondientes al Principio 4 sobre el acceso oportuno, libre e irrestricto a la información. Esta tendencia continúa, observándose una caída de tres puntos desde 2020. En la Encuesta Global 2023, el 46% de las EFS

respondió que tenía “pleno” acceso a la información. Si bien el exíguo número de EFS con pleno acceso es preocupante, el análisis también revela un deterioro entre aquellas EFS que, aunque no gozaban de un acceso pleno, podían, según el GSR2020, acceder mayormente a la información sin restricciones. De hecho, la retracción en el ámbito global podría explicarse por una modificación de EFS que tenían “mayormente” acceso a la información a EFS que solo tienen un acceso limitado a ésta. Los datos distribuidos regionalmente indican que todas las regiones han afrontado mayores dificultades para acceder a la información.

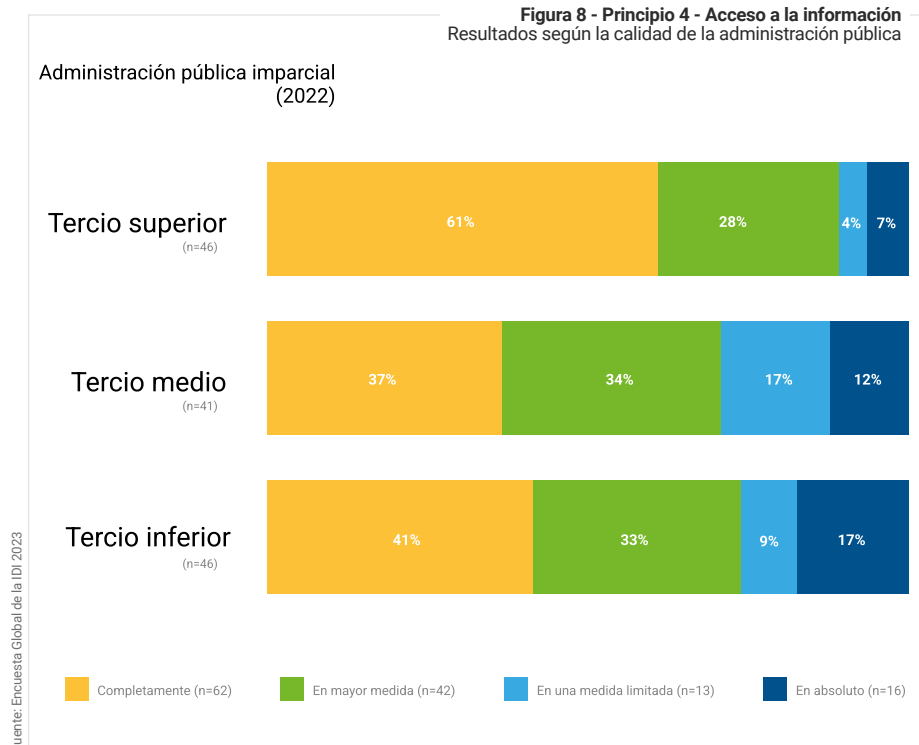
En la ASOSAI, la ARABOSAI, la CAROSAI y la CREFIAF, el 20% de las EFS ha experimentado limitaciones en cuanto al acceso a la información hasta el punto de que se les ha dificultado realizar adecuadamente sus tareas de auditoría. Los resultados globales podrían obedecer a restricciones (incluidas las leyes de emergencia) impuestas durante la COVID-19. Sin embargo, del análisis no surge que haya una diferencia muy clara en cuanto al acceso a información de auditoría entre las EFS que realizaron auditorías de la COVID y aquellas que no lo hicieron.

Otra explicación podría vincularse con la calidad general de la administración pública. Al igual que en el GSR 2020, observamos una correlación entre los niveles de acceso a la información y la imparcialidad de la administración pública.⁸ El análisis revela que las EFS de países donde la imparcialidad de la administración se ubica en el tercio superior, en general, tienen mejor acceso a la información. Por el contrario, las EFS de países donde los niveles de clientelismo son más altos, experimentaron más interferencias. Esto indicaría que, aunque la crisis global y los impactos a nivel nacional podrían explicar en parte las dificultades operativas afrontadas por las EFS, es más probable que la situación descrita obedezca a cuestiones de índole más sistémica. También confirma que la crisis global simplemente acentúa las debilidades inherentes al sistema de gobernanza y rendición de cuentas, y que la imparcialidad y el respeto por los marcos legales son una necesidad para que la cadena de rendición de cuentas funcione correctamente.

[7] Fuente: Encuesta Global de la IDI 2023

[8] Este informe utiliza la definición de estado frágil que la OCDE.

Figura 8 - Principio 4 - Acceso a la información
Resultados según la calidad de la administración pública



En esta sección, el resultado final refleja una caída de cuatro puntos con respecto al GSR 2020 en lo relativo al Principio 8, sobre la autonomía financiera y administrativa de la EFS. Como en 2020, las bajas puntuaciones en la AFROSAI-E, la CREFIAF y la CAROSAI derivan en la asignación de una calificación general baja, de 62 puntos. El indicador se basa en los resultados sobre el proceso presupuestario y la autonomía administrativa y financiera.

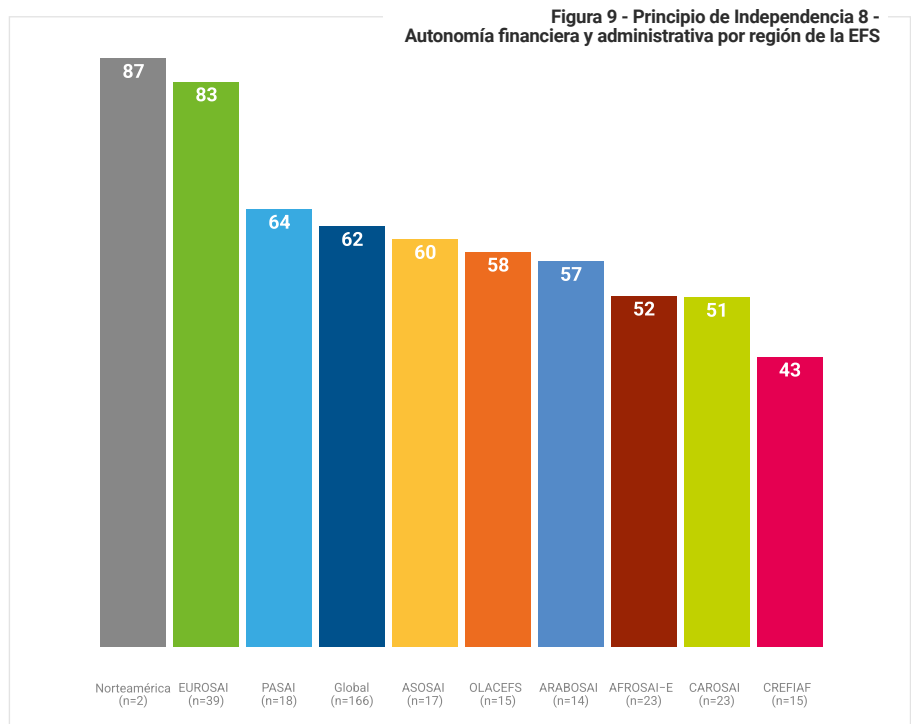
El análisis revela que el sistema nacional de cada país puede incidir en las condiciones relativas a la autonomía financiera. Respecto al principio 8, la puntuación promedio aumenta según el nivel de ingresos. Otro hallazgo interesante es que la puntuación asignada al principio 8 se correlaciona positivamente con el nivel de transparencia presupuestaria medido a través del Índice de Presupuesto Abierto.

De la encuesta surge que, en el ámbito global, tan solo el 20% de las EFS presenta su presupuesto directamente al Poder Legislativo para su adopción, mientras que el 74% de ellas lo presenta en primera instancia al Ministerio de Finanzas, que determina el presupuesto antes de presentarlo al Poder Legislativo. Por lo tanto, el Poder Legislativo desempeña un papel limitado en garantizar que la EFS disponga de recursos suficientes y adecuados para cumplir con su mandato. En coincidencia con los resultados globales, los resultados interregionales arrojan puntuaciones bajas, siendo la presentación directa más común en la EUROSAI y la ASOSAI, en un 36% y un 29% respectivamente. Una vez aprobado el presupuesto, solamente el 41% de las EFS dispone de la autonomía necesaria para gestionar completamente el presupuesto de su organización.

Aunque los números de los países de ingresos altos (IA) son más elevados, siguen siendo bajos, en tanto solamente un 53% de ellos manifiesta que dispone de pleno arbitrio para la gestión presupuestaria.

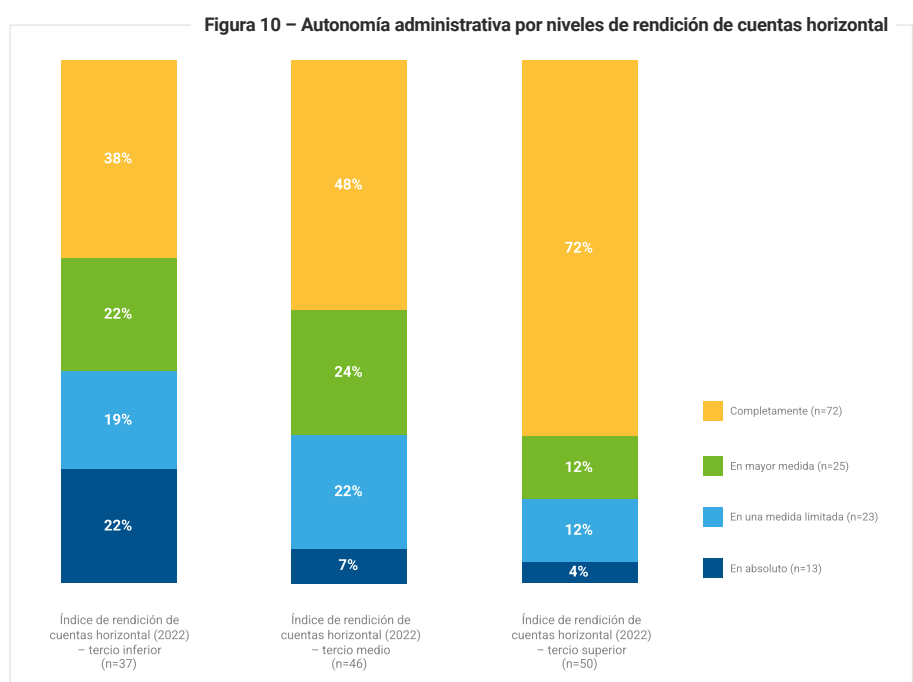
En cuanto a la aplicación práctica del marco legal presupuestario, la misma proporción de EFS, el 44%, informó haber experimentado interferencias del Poder Ejecutivo respecto a su proceso presupuestario, por ejemplo, mediante la aplicación de recortes en los presupuestos propuestos, la retención de pagos y la liberación tardía de fondos. Esto significa que casi la mitad de las EFS en su conjunto se ve constreñida en cuanto a la planificación y ejecución de los programas de auditoría debido a dichas interferencias. La interferencia ocurre con mayor frecuencia en los PEID y en los países en contextos frágiles. El nivel de interferencia es el mismo que el registrado en el GSR 2020. (73 EFS dieron cuenta de interferencias).

En el ámbito global, el 57% de las EFS considera que dispone de control total sobre la gestión de su organización. Esto es más común en América del Norte, la EUROSAI y la ARABOSAI. Los niveles de rendición de cuentas en el



sistema nacional parecen correlacionarse positivamente con la probabilidad de ejercer pleno control sobre el presupuesto y la organización, lo que indica que niveles más elevados de rendición de cuentas pueden favorecer una cultura de autonomía administrativa. Mientras que sólo la mitad de las EFS de países con bajos niveles de rendición de cuentas horizontal posee un control total sobre la gestión administrativa y organizativa, se observa una correlación positiva, ya que

casi el 75% percibe que dispone de dicho control en países con niveles más altos de rendición de cuentas. Esta condición se refleja en la barras amarillas en el siguiente gráfico. Otros hallazgos que respaldan esto son los resultados de la encuesta. En este caso, el aumento en el control total de la contratación de personal (senior, técnico y administrativo) se correlaciona con un incremento en los niveles de rendición de cuentas horizontal.



LAS INTERFERENCIAS INFORMADAS VAN EN AUMENTO

Los resultados del Índice de Independencia señalan que las disminuciones en los niveles de independencia de las EFS pueden explicarse tanto por limitaciones legales (de jure), como por desafíos prácticos (de facto) para la labor auditoría. Mediante el Mecanismo de Defensa Rápida de las EFS (SIRAM) se reciben y realiza un seguimiento de manifestaciones de preocupación acerca de la independencia de las EFS y denuncias de interferencias. Se ha registrado un aumento en el número de casos informados desde la creación del SIRAM. En este sentido, el número de casos se duplicó de 3 en 2020 a 7-8 casos por año durante 2021-2023, lo que indica un incremento de las interferencias.

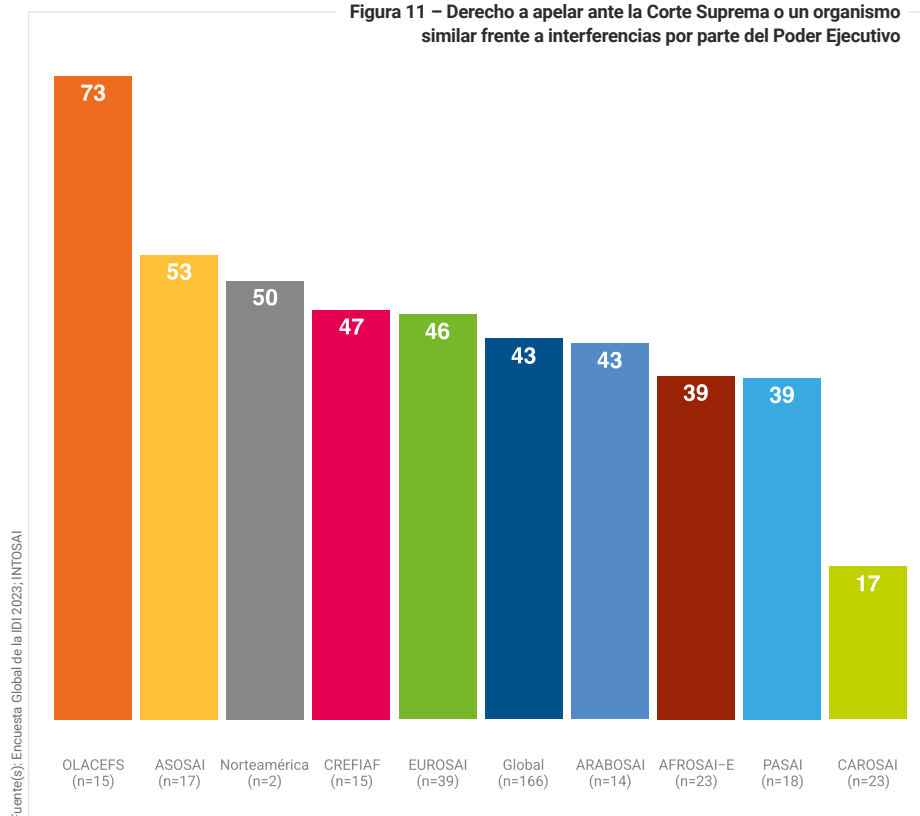
Dado el contexto y los acontecimientos globales captados a través del SIRAM, en el GSR 2023 se examinan las interferencias del Poder Ejecutivo informadas a través de la Encuesta Global 2023. El objetivo ha sido evaluar si los datos revelan que se ha producido un aumento y, de ser así,

si ese aumento pudiera correlacionarse con algún acontecimiento global. A continuación, se presenta el análisis de las respuestas a la Encuesta Global y sus indicadores concomitantes en el Índice de Independencia. Esto se vincula con el Principio 2 relativo a la Independencia de los titulares de las EFS y quienes ejercen colectivamente su titularidad (entidades colegiadas), lo que incluye una garantía de estabilidad en los cargos desempeñados e inmunidad legal para el desempeño de sus funciones. En la última sección ya se ha abordado la cuestión de las interferencias en la gestión presupuestaria. Otro ámbito en donde es posible que se registren interferencia es en el del derecho a informar y publicar resultados. En la siguiente sección se analizan los resultados correspondientes a la aplicación de este principio.

Mientras que el marco legal debería garantizar que las EFS gocen de una independencia adecuada, también debería

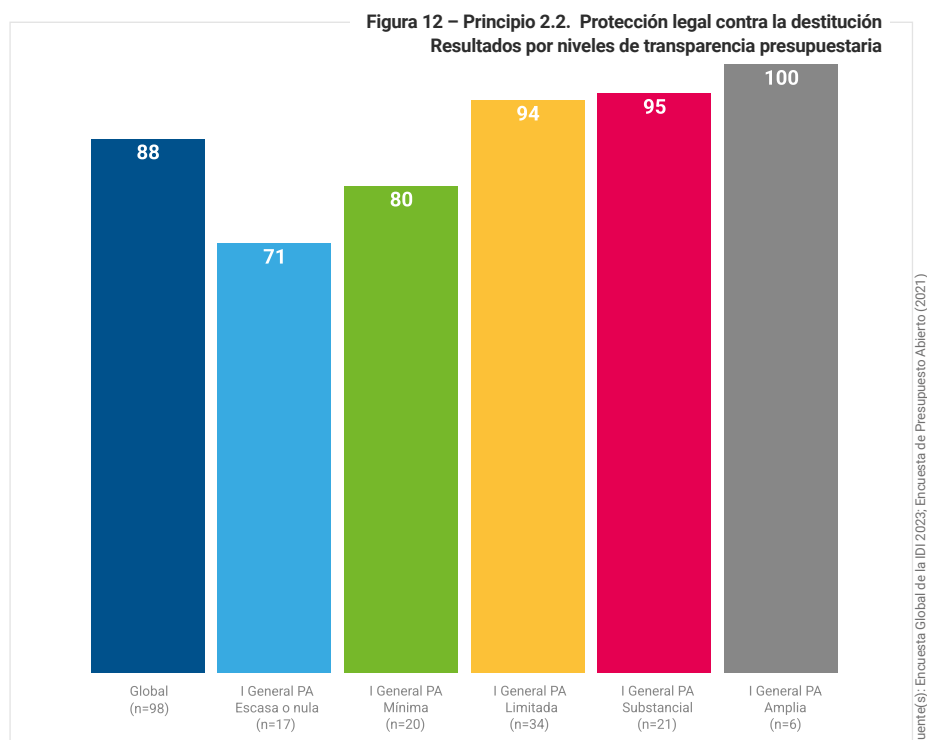
contener medidas de protección frente a las interferencias del Poder Ejecutivo. Al parecer, la protección legal brindada a las EFS frente a dichas interferencias es limitada en todo el mundo. En la Encuesta Global 2020, únicamente el 39% de las EFS manifestó que su marco legal les otorga el derecho de apelar ante la Corte Suprema contra supuestas interferencias del Poder Ejecutivo. La Encuesta Global 2023 da cuenta de una pequeña mejora, en tanto la cifra correspondiente exhibe un aumento a un 43%. En la AFROSAI-E se observa un aumento del 28% (18 EFS) al 39% (23 EFS), mientras que en la PASAI parece registrarse una marcada disminución, del 56% al 39%, aunque esto podría deberse en parte a un cambio en la composición de las personas encuestadas. De estos resultados se desprende que muchas EFS tienen una capacidad limitada para apelar a instancias superiores para resolver supuestas amenazas a su independencia originadas en el Poder Ejecutivo, lo que es preocupante. El Principio 2 de la Declaración de México se vincula con Independencia de los titulares de las EFS y quienes ejercen colectivamente su titularidad (entidades colegiadas), lo que incluye una garantía de estabilidad en el desempeño de sus cargos e inmunidad legal para el ejercicio de sus funciones. En aquellos casos en los que las entidades gubernamentales o sus representantes se perciben expuestos a causa de los informes emitidos por las EFS o las operaciones llevadas a cabo por éstas, las amenazas de represalias podrían apuntarse directamente al titular de la EFS, y los casos demuestran que las amenazas y la destitución de directivos pueden paralizar la totalidad de las operaciones de una EFS. Por lo tanto, la protección de la dirección de una EFS es un principio importante. El Principio 2 se centra en la existencia de un marco legal para la designación y destitución de tales funcionarios, que garantice la independencia del Poder Ejecutivo, y en la posibilidad del Titular de la EFS de desenvolverse de manera autónoma. El indicador por el que se mide

Figura 11 – Derecho a apelar ante la Corte Suprema o un organismo similar frente a interferencias por parte del Poder Ejecutivo



esta cuestión en el Índice de Independencia de las EFS revela que este es el indicador con la puntuación más alta, con 0,86 puntos, lo que da cuenta de una leve mejora desde el GSR 2020. De hecho, el 92% de las EFS confirman que su marco legal especifica las condiciones para la designación y renovación del mandato. La proporción de marcos legales nacionales que contienen preceptos acerca de la protección del titular de la EFS frente a su posible destitución, así como su inmunidad legal y seguridad en el cargo es menor, ubicándose en un 80%. Aunque esto es positivo, también es necesario estudiar con mayor profundidad qué institución es responsable de la designación y destitución de los titulares de las EFS, para comprender mejor las dinámicas subyacentes a aquellos casos en los que tales funcionarios se designan y destituyen de forma ilícita. Los resultados positivos en lo relativo a las condiciones del marco legal han generado la necesidad de comprender mejor el grado de interferencia. En la Encuesta Global se consultó acerca de la experiencia de las EFS respecto a las interferencias del Poder Ejecutivo. De las respuestas surge que el 10% de los Titulares de EFS han experimentado alguna interferencia indebida del Poder Ejecutivo al desempeñar sus mandatos de auditoría durante el período 2021-2023, lo que coincide principalmente con los resultados del SIRAM.⁹ El análisis indica que las interferencias sufridas por los Titulares de EFS se correlacionan con bajos niveles de democracia y ello ocurre con mayor frecuencia en los países de ingresos bajos. Esto fue más notorio en la CAROSAI y la CREFIAF, que ocupan las posiciones más bajas entre las Regiones de INTOSAI en el Índice de Independencia. Luego se ubica la PASAI. En la CREFIAF, el 47% de las entidades carece de protección legal frente las destituciones ilícitas, lo que las hace aun más vulnerables, porque no disponen formalmente de una protección legal frente a interferencias indebidas del Poder Ejecutivo.

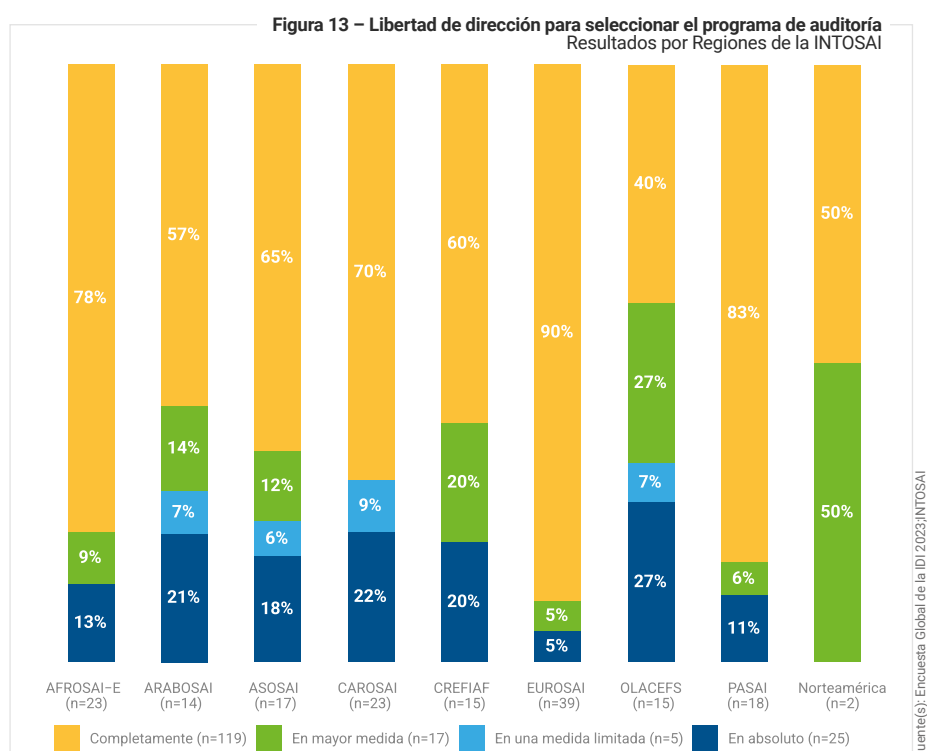
Según el Principio 3 de la Declaración de México, las EFS deberían tener un mandato suficientemente amplio y pleno arbitrio en el ejercicio de sus funciones. En cuanto al arbitrio de las EFS para seleccionar los pro-



gramas de auditoría y, a posteriori, realizar las auditorías correspondientes, el Índice de Independencia de las EFS muestra una caída de tres puntos en el ámbito mundial desde la última Encuesta Global. La OLA-CEFS es la región peor posicionada en este aspecto, en tanto un 34% de sus EFS se encuentran seriamente limitadas en cuanto a su capacidad para seleccionar sus programas de auditoría, mientras que un 27% de

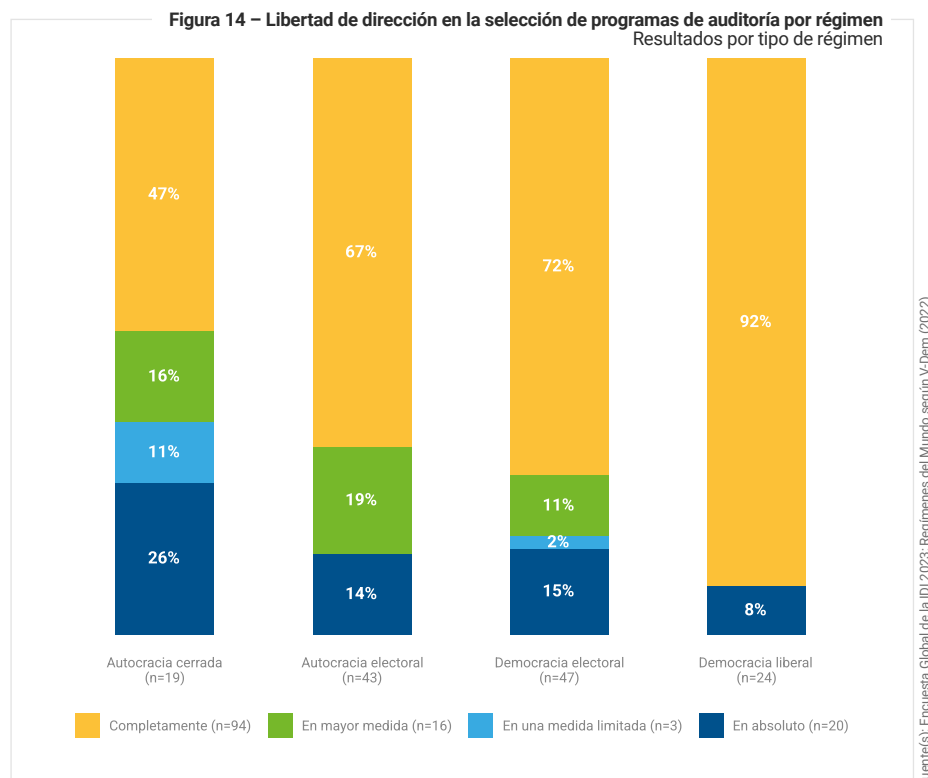
ellas da cuenta acerca de limitaciones en la planificación y realización de éstas. Le sigue CAROSAI, donde el 31% y el 26% dan cuenta del mismo nivel de interferencia en la selección y realización de programas de auditoría, respectivamente.

[9] Las diferencias podrían obedecer a la muestra de encuestados, la oportunidad de presentación de los informes y modificaciones en la EFS que conduzcan a que la entidad no presente información en la Encuesta Global.



En general, el 15% de las EFS informa haber experimentado interferencias graves en la selección del programa de auditoría, que es el mismo nivel registrado en el GSR 2020. La disminución generalizada parece obedecer al hecho de que son menos las EFS que han gozado de libertad plena para la selección y realización de sus auditorías, mientras que el número de EFS en condiciones extremas se mantiene igual.

Del examen de los factores externos surge un patrón según el cual las características del contexto y la forma de gobierno aparentemente inciden en los niveles de interferencia por parte del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, cuando se trata de países en contextos frágiles, solo el 56% de las EFS correspondientes informaron haber gozado de libertad para programar, planificar y realizar auditorías, frente al 80% cuando se trata de países en contextos no frágiles. La libertad para seleccionar programas de auditoría también aumenta en paralelo con los niveles de democracia, como surge del gráfico anterior. En este caso, la libertad de interferencias se duplica cuando se comparan autocracias cerradas con democracias liberales. En idéntico sentido, el aumento de los niveles de



rendición de cuentas horizontal se vincula con una mayor libertad para la selección de programas de auditoría. Este hallazgo se refuerza todavía más a través de la correlación entre los mayores niveles de libertad para la planificación y los niveles de rendición de cuentas horizontal, que abarcan los mecanismos que la ciudadanía y los medios utilizan para para

pedir rendición de cuentas al gobierno, lo que puede contribuir a fortalecer la rendición de cuentas horizontal. Esto podría indicar que el deterioro observado en las capacidades de las EFS para cumplir libremente con sus mandatos se correlacionaría con los acontecimientos globales.

UNA DISMINUCIÓN EN LA PRESENTACIÓN PÚBLICA DE INFORMES POR PARTE DE LAS EFS

Los Principios 5 y 6 de la Declaración de México se refieren al derecho de las EFS a informar acerca de su labor. En el Principio 5 se enuncia el derecho y la obligación de informar, mientras que el Principio 6 hace referencia a la libertad de decidir sobre el contenido y la oportunidad de publicación y difusión de los resultados correspondientes. Por experiencia, sabemos que, para algunas EFS, presentar un informe que contenga información potencialmente comprometedor o sensible sigue constituyendo un desafío. Por lo tanto, este aspecto de la presentación de informes se ha separado respecto al GSR

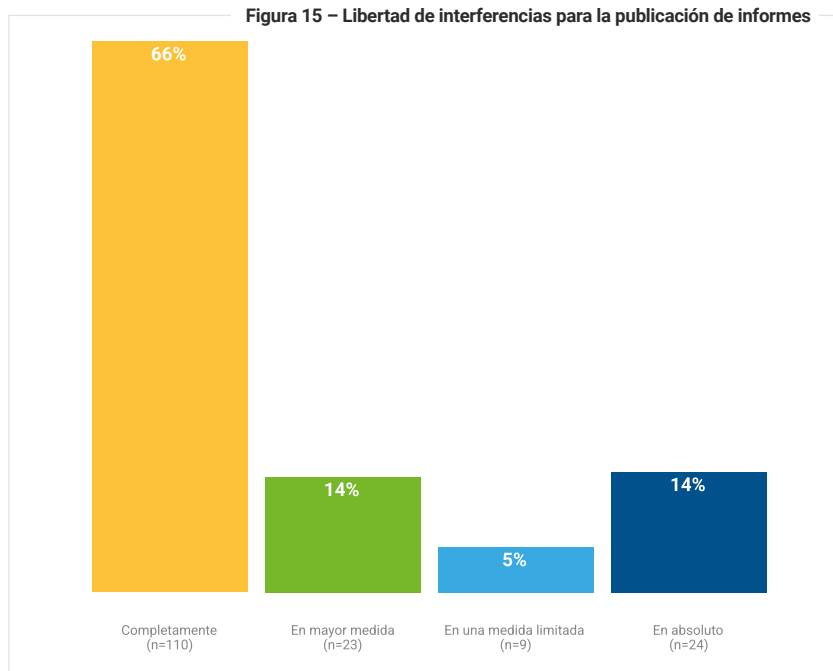
2020, donde los principios 5 y 6 se midieron juntos en función de la independencia informada para la publicación de informes de auditoría. En la Encuesta Global 2023, a las EFS se les consultó directamente acerca de la presentación de informes. Según los resultados obtenidos, el 16% de las EFS dio cuenta de la presencia de obstáculos serios para la presentación de sus informes de auditoría, mientras que el 75% goza de plena libertad para informar.

Además del derecho a informar sobre su labor a las principales partes interesadas, también es importante que las EFS den a

publicidad sus informes de auditoría, como una forma de acrecentar la transparencia y exigir rendición de cuentas al Poder Ejecutivo. Como se expuso en el Índice de Independencia de las EFS, hay una disminución de dos puntos desde el último GSR respecto al Principio 6, relativo a la libertad para publicar y difundir los resultados de las auditorías. El 66% de las EFS experimentó plena libertad para publicar sus informes. Los niveles son los mismos para decidir sobre el contenido y la oportunidad de la publicación. El 14% de las EFS informó no tener libertad alguna para publicar informes de auditoría.

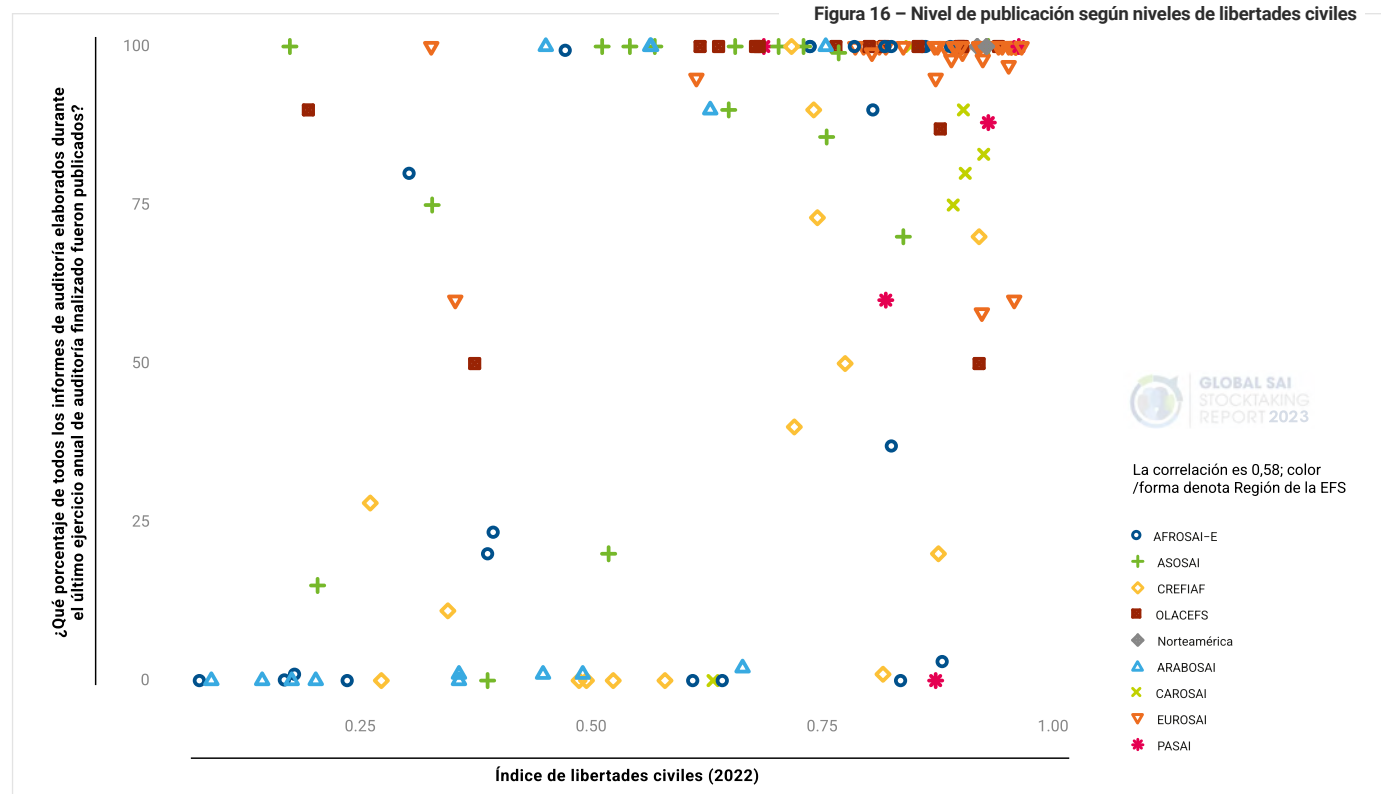
Al igual que en el GSR 2020, este último resultado es coincidente con el 14% de EFS que no publicaron informe de auditoría alguno. A nivel mundial, en promedio, se publicó el 69% de los informes de auditoría. Esto refleja un descenso respecto al 77% informado en 2020. El número de informes de auditoría varía enormemente en función del mandato y los niveles de actividad de las EFS. Estos resultados se presentan más detalladamente en el capítulo 4.

Figura 15 – Libertad de interferencias para la publicación de informes



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023

Figura 16 – Nivel de publicación según niveles de libertades civiles



Dicha disminución es preocupante y nos lleva a preguntarnos si los niveles de transparencia en términos de presentación y publicación de informes por parte de las EFS podrían vincularse con el grado de apertura de la sociedad en general. Como ya se mencionó, se ha registrado un retroceso en el índice de libertades civiles. En general, los resultados correspondientes a la independencia a nivel de EFS parecen tener una incidencia

limitada en la publicación de informes, lo que obedecería a la complejidad de los aspectos involucrados en la independencia de las EFS y el modo en que los diferentes aspectos de dicha independencia parecen interactuar. No obstante, existe una correlación bastante fuerte entre el nivel de libertades civiles y el porcentaje de informes de auditoría publicados, lo que podría indicar que aquellas EFS que operan en sociedades donde se promueven y

protegen estas libertades, tienen un mejor basamento para presentar y difundir libremente sus informes de auditoría, lo que a su vez contribuye a la transparencia. En el diagrama de dispersión refleja una concentración de EFS cuyo desempeño es bueno tanto en términos de libertades civiles como de porcentaje de presentación de informes, siendo las EFS de la EUROSAL las que mejor desempeño exhiben.

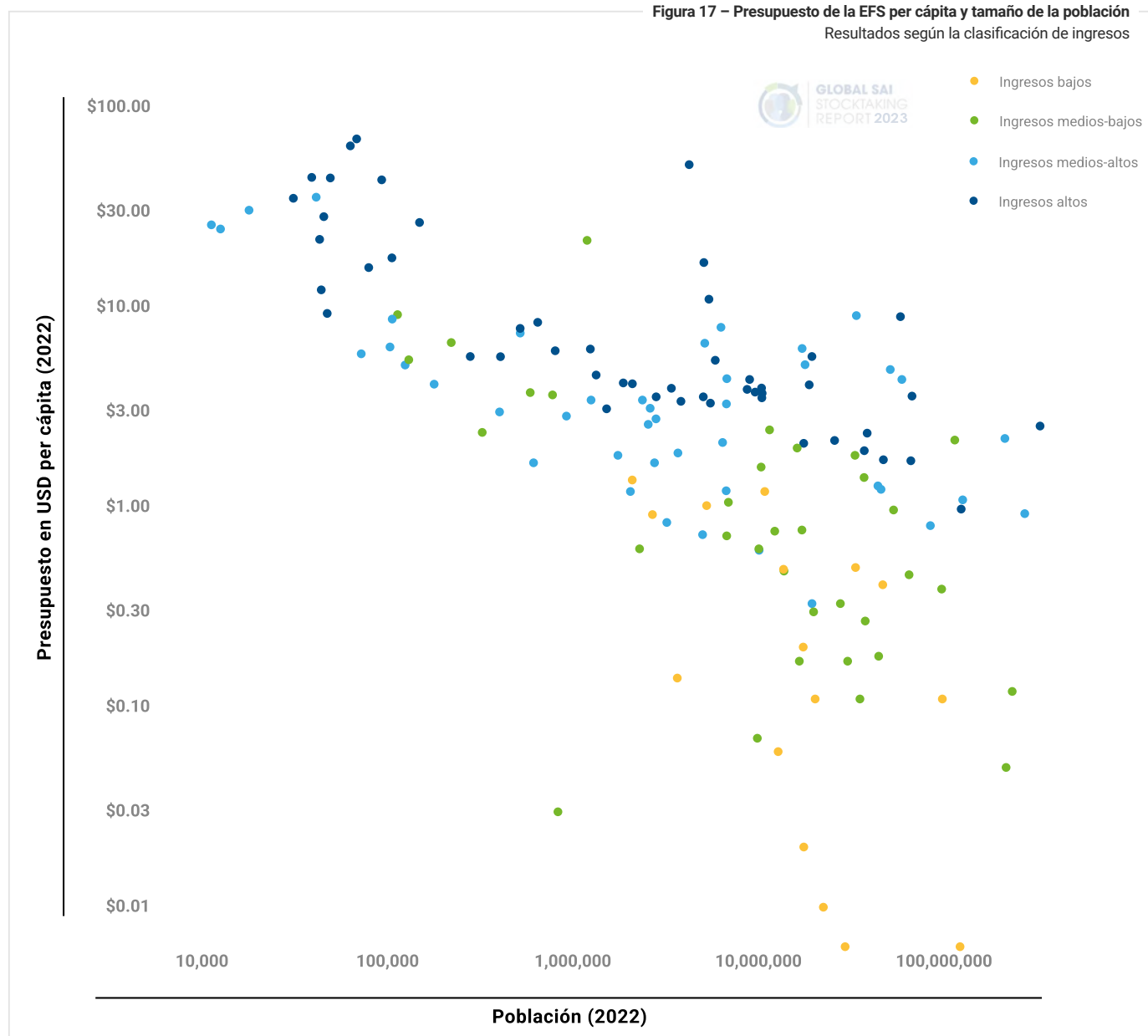
LA OBTENCIÓN DE RECURSOS SIGUE CONSTITUYENDO UN DESAFÍO PARA LAS EFS

La capacidad de una EFS depende de un conjunto de capacidades de índole institucional, organizacional y profesional. En la práctica, esta capacidad se sustenta en la disponibilidad de recursos financieros y humanos suficientes para cumplir con el mandato encomendado. Del GSR 2020 surge que tan solo la mitad de las EFS disponía de recursos financieros suficientes. Tal situación se mantiene en niveles similares en 2023, dado que un 53% da la misma respuesta.

Del análisis surge una posible vinculación entre la suficiencia de recursos financieros y la independencia de las EFS. Las EFS que confirman disponer de recursos financieros suficientes obtienen una puntuación más elevada (promedio 0,82) que las EFS que no (promedio 0,64) en el Índice de Independencia de las EFS. La capacidad de las EFS para gestionar sus propios recursos también parece jugar un papel en esto, dado que las EFS que tienen recursos financieros

suficientes obtienen una puntuación significativamente más elevada en lo relativo al Principio 8 (0,74 frente a 0,49). Al observar estos factores contextuales, también podemos identificar otras áreas que parecen estar relacionadas con la disponibilidad de recursos financieros, como, por ejemplo, la rendición de cuentas horizontal.

Figura 17 – Presupuesto de la EFS per cápita y tamaño de la población
Resultados según la clasificación de ingresos





Existe una correlación inversa entre los niveles de corrupción y la disponibilidad de recursos suficientes informada por las EFS, puesto que es más elevado el número de EFS de países con mayores niveles de corrupción que afirman no disponer de financiamiento suficiente.

La información significativa que se deriva de medir y comparar los presupuestos de las EFS entre diferentes países es limitada cuando se considera solamente el presupuesto. Sin embargo, al utilizar un indicador indirecto para analizar el presupuesto de las EFS en términos de presupuesto per cápita, descubrimos aspectos que nos ayudan a comprender mejor la situación en términos de recursos. Cabe destacar que, al analizar el volumen del presupuesto en relación con la población, surge que el presupuesto relativo disminuye con el tamaño de ésta. Aunque el volumen del presupuesto no es algo constante entre los diferentes países, ello es algo que aún ha de esperarse. Sin embargo, de los datos también se desprende que aquellas EFS que disponen de menos recursos per cápita, también pertenecen a países de ingresos bajos, lo que confirma que estas EFS se encuentran en situaciones más apremiantes, y que la

correlación inversa no solo obedece al tamaño de la población, sino también a la situación financiera del país. Además, los datos indican que las EFS con menos presupuesto per cápita también tienden a encontrarse en países donde los niveles de corrupción son más elevados. Aunque no podemos determinar si los niveles de corrupción en sí mismos inciden en los niveles presupuestarios, esto podría indicar que las EFS que efectúan auditorías en un contexto de corrupción generalizada y presupuestos reducidos, afrontan mayores desafíos para cumplir con sus mandatos.

También se preguntó a las EFS si sus recursos humanos eran adecuados. Aunque este tema se aborda con mayor profundidad en la sección dedicada a las capacidades profesionales vinculadas con las competencias de auditoría, vale la pena mencionar una diferencia significativa en la idoneidad de los recursos humanos en relación con suficientes recursos financieros. El contraste entre las EFS que confirman disponer de recursos financieros suficientes y aquellas que no, es sorprendente. Solo el 10% de las EFS que informan que sus recursos financieros

resultan insuficientes consideran que sus recursos humanos son adecuados en términos de competencias y cantidad de personal, mientras que el 60% de las EFS que informan que sus recursos financieros son suficientes consideran que disponen de personal adecuado. Además, el 42% de las EFS que informan que sus recursos financieros resultan insuficientes, consideran que su personal es inadecuado en términos de cantidad, y el 37% de ellas, tanto en términos de cantidad como de competencias. Esto indica que la situación relativa a los recursos financieros contribuiría a explicar por qué sólo el 37% de las EFS a nivel mundial consideran que sus recursos humanos son adecuados. Lo que es más importante, señala que el hecho de que los recursos humanos de una EFS sean adecuados constituye un factor importante que afecta la capacidad general de la entidad. También indica que es necesario buscar formas de lograr que las operaciones de la EFS sean más eficaces con los recursos disponibles para permitirle cumplir con su mandato, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de capacidades y la incorporación de sistemas de gobernanza que favorezcan el mejoramiento de sus procesos.

La necesidad de disponer de más recursos también se evidencia en los resultados de la Encuesta Global con respecto al apoyo externo para el desarrollo de capacidades. El 83% de las EFS de países en desarrollo recibió apoyo durante 2020-2022.¹⁰ Curiosamente, el número de EFS que reciben apoyo externo es seis puntos porcentuales más bajo en los estados frágiles (77%), y 5 puntos más alto en los PEID (88%). La diferencia puede explicarse por el hecho de que todas las EFS pertenecientes a la PASAI recibieron apoyo externo durante el período en cuestión, mientras que los números son inferiores al promedio en la ARABOSAI y

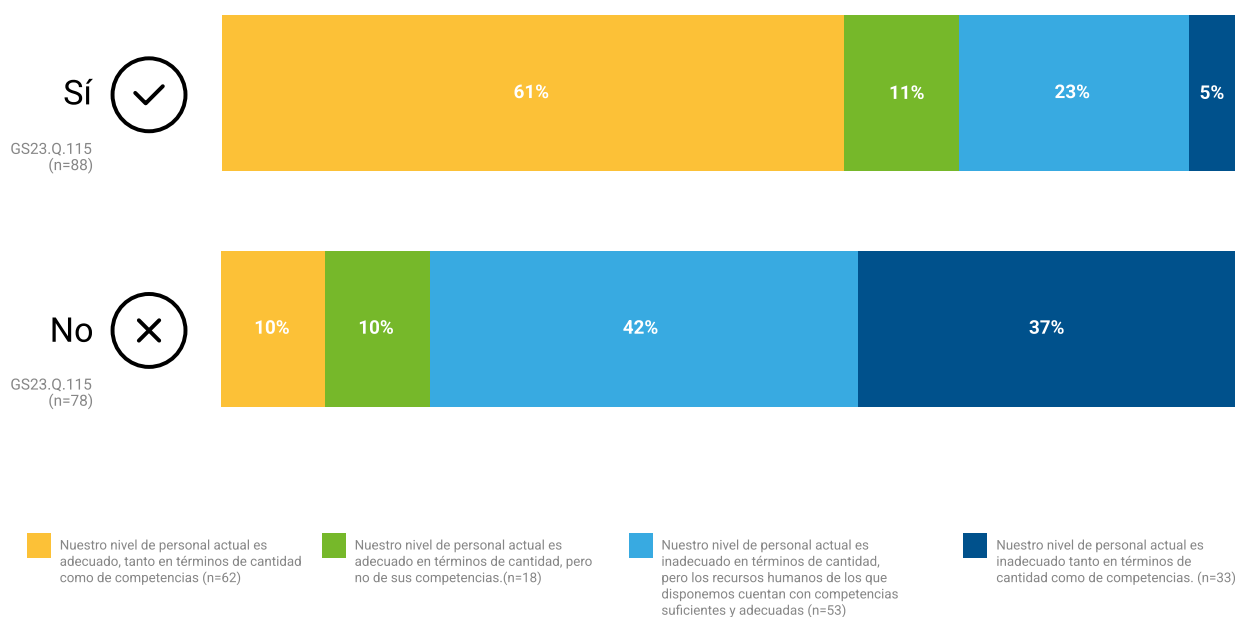
la ASOSAI, a las que también pertenecen algunos de estos estados frágiles.

En comparación con el GSR 2020, a las EFS se les sigue haciendo más difícil obtener apoyo externo cuando proyectan gestionar ese apoyo por sí mismas. Según el GSR 2020, a un 43% de las EFS se les dificultaba la obtención de apoyo. En la Encuesta Global 2023, la proporción asciende a un 55%. El acceso al apoyo externo para el desarrollo de capacidades aumenta cuando es otro el organismo que lo implementa. El 70% de las EFS consideran que es “mayormente fácil” o “fácil” obtener apoyo financiero cuando

ese apoyo es implementado por otro organismo. Esto es algo preocupante cuando son las EFS las que tienen que conducir el desarrollo de sus propias capacidades e intensificar la coordinación del apoyo. Tal como surge del GSR 2020, las dificultades para obtener apoyo como entidad de implementación se correlacionan con los niveles de ingresos, siendo ello más difícil para los países de ingresos bajos que para los países de ingresos medios bajos y medios altos.

[10] Según el GSR 2020, ascendía al 85% en 2017-2019.

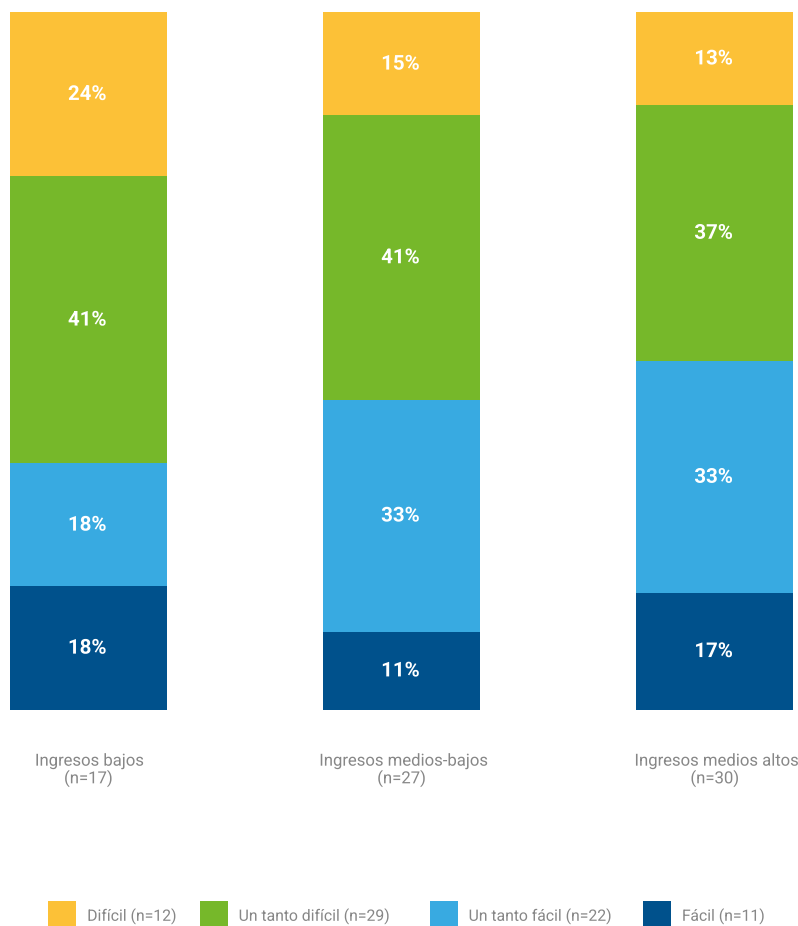
Figura 18 – Suficiencia de los recursos
Financieros y humanos



Para concluir, las EFS operan en un contexto global que podría afectar cada vez más su capacidad para fiscalizar de manera independiente el desempeño y las finanzas de los organismos gubernamentales. Paralelamente a una serie de retrocesos en el plano democrático, las EFS han experimentado un empeoramiento en sus niveles de independencia. En ciertas regiones de INTOSAI, como CAROSAI, CREFIAF y ARABOSAI, tales desafíos persisten en el tiempo, en muchos casos debido a la existencia de marcos legales inadecuados, sumados a interferencias generalizadas del Poder Ejecutivo. Para las EFS que se desempeñan en contextos asociados a estados frágiles, la libre selección de programas de auditoría parece ser menos habitual que en otros contextos. Mientras el mundo siente los efectos de una menor rendición de cuentas horizontal, las EFS registran limitaciones sostenidas en cuanto al acceso oportuno a la información de auditoría. Un pequeño grupo de EFS continúa sin publicar auditorías o experimenta interferencias graves en lo concerniente a la presentación de informes. La apertura de la sociedad en el ámbito personal y político parece guardar relación con la publicación. Por último, la mitad de las EFS padece las insuficiencias de recursos financieros, lo que asimismo parece vincularse con la idoneidad de su personal profesional. Los desafíos vinculados con las capacidades institucionales de las EFS aún constituyen un riesgo para su capacidad de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia, y para muchas EFS, su propio entorno acentúa este riesgo.



Figura 19 – Experiencia de las EFS en cuanto al acceso al apoyo como entidades de implementación por nivel de ingresos



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; Clasificaciones de ingresos del Banco Mundial (EF 2024)

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LAS EFS EVOLUCIONA MEDIANTE EL APOYO CONSTANTE

En este capítulo presentaremos los resultados relacionados con el modo en que las capacidades de las EFS se desarrollan a través de la mejora de la gobernanza en las áreas de gestión estratégica, elaboración de informes sobre el desempeño, rendición de cuentas en el plano financiero, integridad, cuestiones de género, gestión de recursos humanos y digitalización.

LAS BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN SE SOSTIENEN EN EL TIEMPO

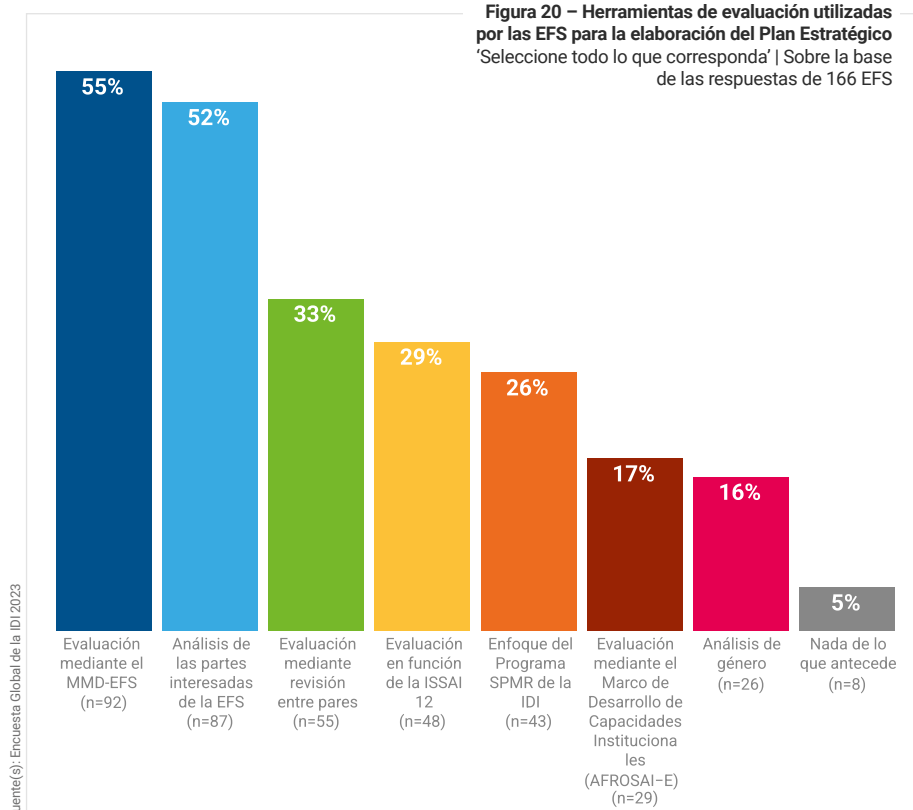
La gestión estratégica supone una integración continua de la estrategia y la implementación para permitir que las EFS cumplan con sus objetivos y mandatos, previendo la realización de ajustes a medida que se avanza, para facilitar el proceso. Como se señala en el Manual de Gestión Estratégica de la IDI, el Plan Estratégico es una de las herramientas más poderosas que las EFS pueden tener. La formulación de la estrategia se inicia con un análisis de la situación actual y las necesidades futuras, como base para desarrollar el Plan Estratégico. Según las respuestas de la Encuesta Global, el 84%

de las EFS tiene un Plan Estratégico en vías de implementación. Otro 5% está desarrollando su nuevo Plan Estratégico. La proporción de alrededor del 90% de las EFS que dispone de un Plan Estratégico se mantiene en los mismos niveles que en 2020, cuando el 92% lo tenía. De hecho, tal proporción se ha mantenido estable durante la última década.

Por lo tanto, indagar acerca de las prácticas de gestión estratégica de las EFS cobra aún más interés. Según las respuestas de la Encuesta Global, el 95% de las EFS que dispone de una Plan Estratégico, o tienen

uno en desarrollo, realizó una evaluación holística para cimentar la elaboración del plan. Aproximadamente la mitad de las EFS respondieron que han utilizado el MMD-EFS y/o un análisis de las partes interesadas como insumo para su Plan Estratégico, mientras que un 16% de ellas realizó un análisis de género. El análisis de las partes interesadas parece realizarse con mayor frecuencia en los países de ingresos bajos (un promedio del 65% en los países de ingresos frente al 34% en los países de ingresos altos), especialmente en la AFROSAI-E (91%). Las evaluaciones mediante la aplicación del MMD-EFS eran más frecuentes en los países de ingresos medios altos (IMA). En la PASAI, el 87% de los encuestados informó haber utilizado MMD-EFS como herramienta para el desarrollo de su plan estratégico. Esta estrategia era menos común en la CAROSAI y la EUROSAI, ubicándose en un 35% y un 37%, respectivamente. No obstante, al parecer, esta fue la herramienta de evaluación más común en ambas regiones. Alrededor del 20% de las EFS también realizaron diversas evaluaciones internas como parte del proceso.¹¹

Figura 20 – Herramientas de evaluación utilizadas por las EFS para la elaboración del Plan Estratégico
'Seleccione todo lo que corresponda' | Sobre la base de las respuestas de 166 EFS



[11] Es posible que las EFS utilicen una o más de estas herramientas de evaluación y, en casos extremos, todas ellas.

El 71% de las EFS informa haber publicado su Plan Estratégico. Ello revela un retroceso en relación con 2020; no obstante, el cambio también podría obedecer a que las EFS que anteriormente publicaron su plan, ahora están elaborando uno nuevo que todavía no se ha publicado. El 94% de las EFS que integran la ASOSAI informa haber publicado su Plan Estratégico, siendo esta la región donde dicha publicación es más generalizada. Las EFS de países de ingresos bajos publican sus Planes Estratégicos con mayor frecuencia que las de países de ingresos altos (IB, IMB y IMA: 77% / IA: 56%).

También se preguntó a las EFS acerca de las áreas vinculadas con las capacidades de estas entidades comprendidas en el Plan Estratégico. Aunque la información emergente de las respuestas alternativas de carácter temático es un tanto limitada, puesto que las EFS no han indicado si los temas se traducen en objetivos estratégicos, cabe destacar algunos puntos. Por ejemplo, es más probable que una descripción o evaluación de la situación en materia de recursos de la EFS forme parte de la información suministrada por países de ingresos bajos (42% frente a 79%), especialmente en la AFROSAI-E y la CREFIAF. Esto coincide con la idea de que la necesidad de mejorar la situación en materia de recursos supone que las EFS actúen con transparencia y desarrollen estrategias para atraer apoyo externo de donantes o adoptar medidas de propugnación frente al gobierno. La amplitud del mandato de auditoría (número y tipo de entidades) y la cobertura de auditoría de la EFS también parece constituir una temática más frecuente en países con niveles más bajos de democracia y rendición de cuentas horizontal. Operar en países con niveles más bajos de rendición de cuentas puede generar la necesidad de comunicar la amplitud del mandato de la EFS e informar sobre su papel frente a las partes interesadas. También es posible que estas EFS tengan objetivos estratégicos vinculados con el aumento de la cobertura de auditoría de sus operaciones. Ello además podría relacionarse con su situación en términos de recursos, ya



que éstos no siempre se corresponden con el mandato de la entidad y, por lo tanto, es necesario que ella aborde esta cuestión. En general, las EFS de países de IA no se ocupan de los temas previamente mencionados en la misma medida que los países de IB (42% / 79%).

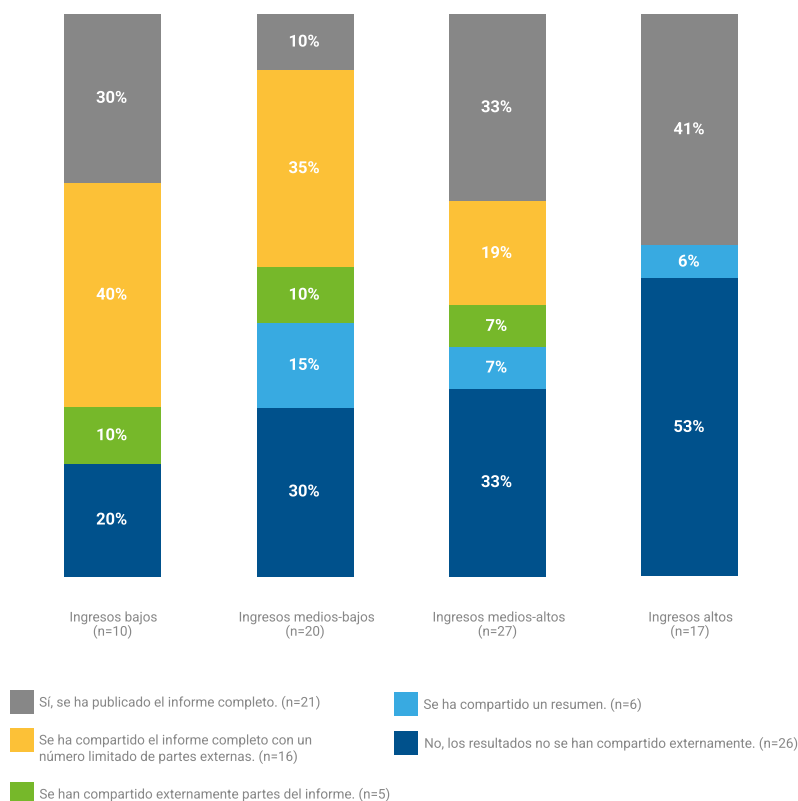
Según parece, al transcurrir el tiempo, la aplicación de las buenas prácticas relacionadas con la gestión estratégica por parte de las EFS se generaliza cada vez más en el ámbito global. El 81% de las EFS informa que dispone de un Plan Operativo explícitamente vinculado con el Plan Estratégico. Esta proporción es idéntica a la registrada en 2020. Ello es común en todas las regiones excepto en la CAROSAI. Las respuestas varían entre el 73% y el 96% de las EFS a excepción de aquellas que pertenecen a esta última región, donde la proporción es de tan solo un 48%. El 77% afirma que el presupuesto de la EFS se elabora en función de uno o más planes operativos, asegurándose de que a todas las operaciones previstas se les asignen los recursos financieros necesarios. Este es un número elevado considerando las incertidumbres operativas que muchas EFS afrontan, dadas sus limitaciones en términos de autonomía financiera.

Además, cabe señalar que el 58% de las EFS (en comparación con el 53% informado en el GSR 2020) dispone de un plan de preparación y continuidad frente a

emergencias, que orienta sus operaciones en caso de desastres y circunstancias adversas. Es posible que la pandemia de COVID-19 haya despertado en algunas EFS una mayor conciencia acerca necesidad de elaborar y mantener un plan de esta naturaleza.

Es una buena práctica reconocida en el ciclo de gestión estratégica presentar informes asociados al Plan Estratégico. Sin embargo, solo aproximadamente la mitad de las EFS, es decir, el 52% de ellas, monitorea la aplicación de su Plan Estratégico e informa acerca de éste. La presentación de informes tiene lugar con mayor regularidad en la OLACEFS, la EUROSAI y la AFROSAI-E. De las EFS que informan disponer de sistemas de monitoreo y presentación de informes en el ámbito global, el 83% incluye resultados asociados a objetivos anuales previstos en el Plan Operativo y a objetivos estratégicos previstos en el Plan Estratégico, el 80% informa sobre la cobertura de auditoría, mientras que el 74% incluye informes sobre recursos y situación financiera. Asimismo, el 68% incluye informes sobre capacidades institucionales (por ejemplo, acerca de la independencia de la EFS), mientras que menos de la mitad incluye una evaluación de los riesgos relacionados con la realización del Plan Estratégico. Solo el 20% de las EFS abarca todos los aspectos en sus informes.

Figura 21 - Si se ha aplicado el MMD-EFS, ¿se han compartido externamente los resultados de la evaluación de desempeño?

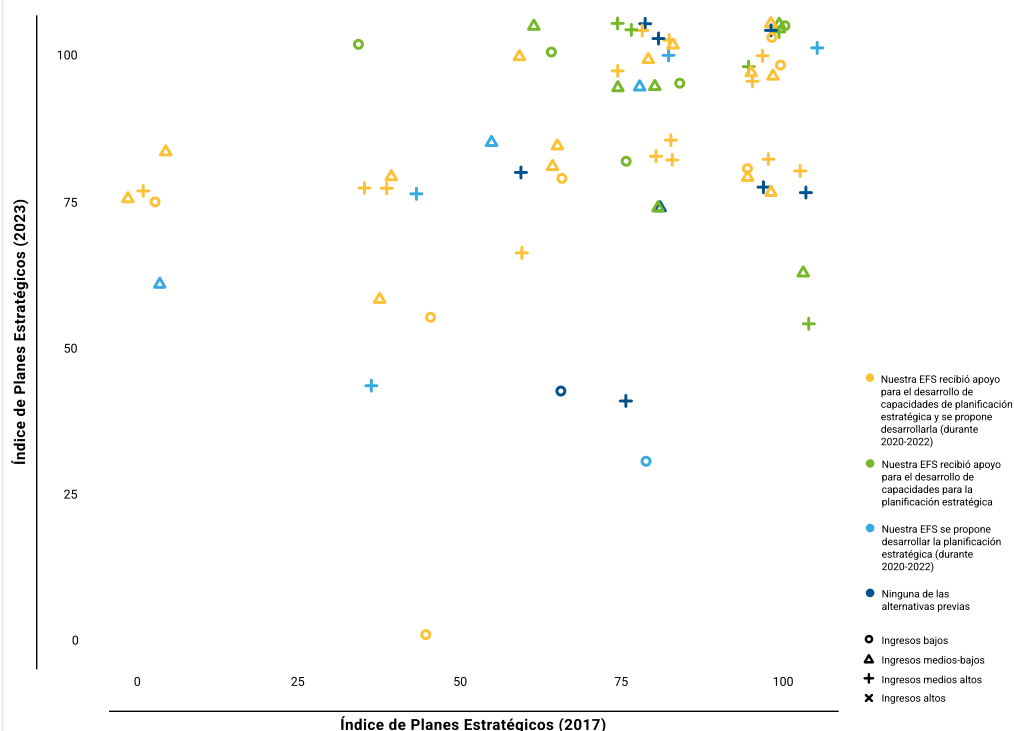


Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023, Clasificaciones de Ingresos del Banco Mundial (EF 2024)

Aunque una inmensa mayoría de las EFS utiliza herramientas de evaluación de carácter holístico como sustento de su Plan Estratégico, el 57% de ellas informó haber realizado una evaluación de desempeño holística durante 2020-2023.¹² En comparación con 2020, se observa una ligera disminución en el número de EFS que informan haber realizado una evaluación. Dado que es probable que algunas de las evaluaciones se hayan realizado en relación con la elaboración de un Plan Estratégico, los ciclos estratégicos de las EFS probablemente incidirán en los resultados. El 44% de las EFS informa haber realizado una evaluación mediante el MMD-EFS. La proporción de resultados de la aplicación de este marco publicados sigue siendo baja, ubicándose en un 12% a nivel mundial. Entre las EFS que informaron haber aplicado el MMD-EFS, esto representa un 28%, lo que aparentemente refleja una mejora, sin embargo, el número de EFS que confirman haber publicado sus resultados es el mismo en ambos informes (21 EFS).

[12] Es probable que haya una superposición.

Figura - 22 Mejora en las prácticas de gestión estratégica
Índice de Planes Estratégicos 2017 vs. Índice de Planes Estratégicos 2023 | La correlación es de 0,48



Fuente: Encuesta Global de la IDI 2017, 2020, 2023

La práctica sostenida de utilizar Planes Estratégicos y vincularlos con las operaciones diarias de la entidad, podría obedecer en parte al apoyo continuo al desarrollo de capacidades en esta área. Los resultados vinculados con el apoyo recibido para el desarrollo de capacidades demuestran que, a excepción de las principales disciplinas de auditoría, la planificación estratégica es el área para la que se recibe apoyo con mayor habitualidad.

Si comparamos el desempeño de las EFS en esta área desde 2017, recurriendo para ello a un índice simple basado en preguntas sobre Planificación Estratégica, Planificación Operativa y Presentación de Informes a lo largo de las tres últimas

Encuestas Globales¹³, podemos concluir que ha habido una mejora en las prácticas de gestión estratégica en general durante este período. Los resultados se presentan en el siguiente gráfico. La mejora de las EFS se correlaciona moderadamente (0.48) con la recepción de apoyo para el desarrollo de capacidades en la gestión estratégica y/o la intención de desarrollar capacidades durante el período sujeto a medición. Los resultados por país que

se reflejan en el índice dan cuenta de que algunas EFS recibieron apoyo sin mejorar sus prácticas, mientras que otras sí mejoraron tales prácticas, pero sin informar acerca de la recepción de apoyo. Esto podría reflejar una mejora basada en acciones realizadas por iniciativa propia, u obedecer a una subrepresentación de información vinculada con el apoyo, por ejemplo, el recibido a través de un programa de apoyo bilateral más amplio,

pero sin reconocerse el componente de Planificación Estratégica. A pesar de las limitaciones inherentes a esta medición, ello indica que el énfasis sostenido en el apoyo a la gestión estratégica por parte de la IDI, las regiones y los donantes bilaterales ha llevado a ampliar los esfuerzos destinados a aplicar enfoques de gestión estratégica para mejorar la gobernanza de las EFS.

[13] Véanse más detalles en el Anexo sobre Metodología

LAS PRÁCTICAS CONTABLES DEL SECTOR PÚBLICO PUEDEN AYUDAR A PROMOVER LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PLANO FINANCIERO POR PARTE DE LAS EFS

Para que las EFS demuestren que ellas también rinden cuentas y lideran mediante el ejemplo, deben confeccionar estados financieros anuales que se auditen y se publiquen. Las prácticas de rendición de cuentas en el plano financiero aplicadas por las EFS siguen siendo limitadas a nivel global. El 70% de las EFS elabora un conjunto de estados financieros. El 20% de ellas alega que no los confecciona debido a su falta de autonomía institucional, dado que, formalmente, la entidad es un componente de un Ministerio o una Cámara de un Tribunal. Los estados financieros del 57% de la totalidad de las EFS se someten a auditorías externas, y en el 52% de los casos, las personas a cargo de la auditoría externa emiten una opinión sobre dichos estados financieros. El 46% de las EFS publica tanto los estados financieros como las opiniones de auditoría. Considerando solo las EFS que elaboran o están en condiciones de elaborar estados financieros, el 70% de ellos se encuentra sujeto a auditorías externas y el 67% recibe una opinión de auditoría. Los números son muy similares a los registrados en 2020, lo que indicaría que las prácticas de las EFS en materia de rendición de cuentas sobre su situación financiera no han mejorado mucho. A nivel regional, las auditorías externas de las EFS son más generalizadas en la AFROSAI-E, la EUROSAI y América del Norte. Las prácticas de auditoría externa y publicación de opiniones aumentan con los

niveles de rendición de cuentas horizontal. Esto indica que los mecanismos de control en funcionamiento no solo exigen más apertura; además, generan oportunidades para que las EFS recurran a herramientas existentes para también ellas rendir cuentas.

Figura 23 – Publicación de estados financieros y opiniones de auditoría externa de las EFS por nivel de rendición de cuentas horizontal

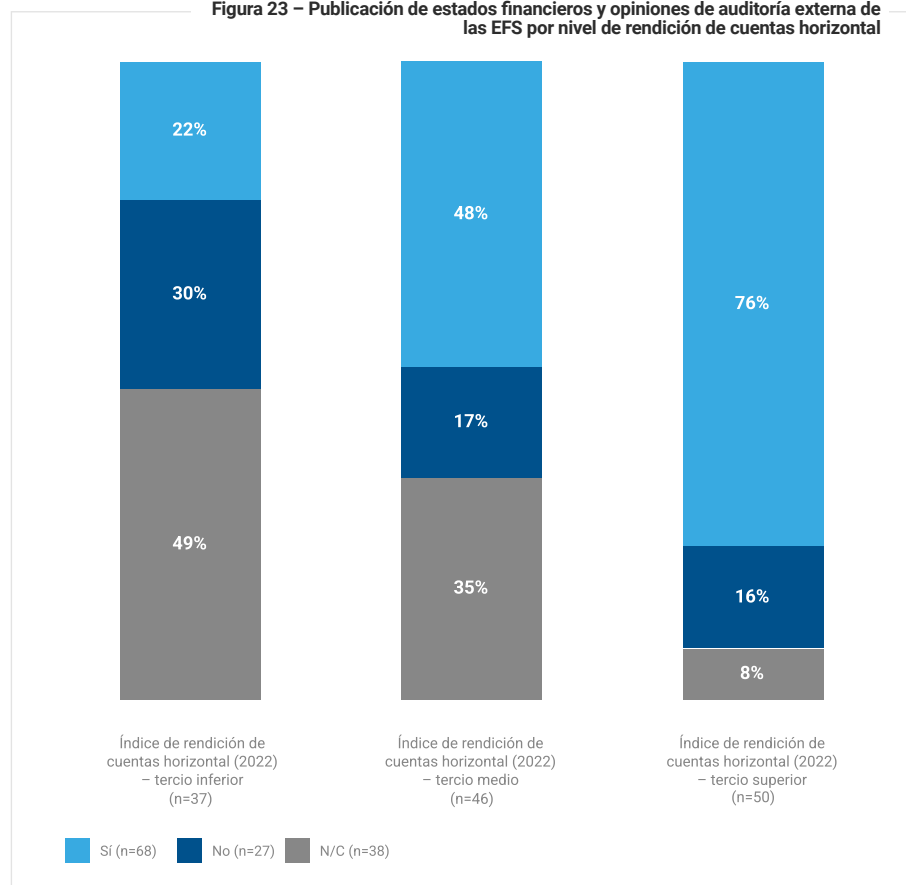
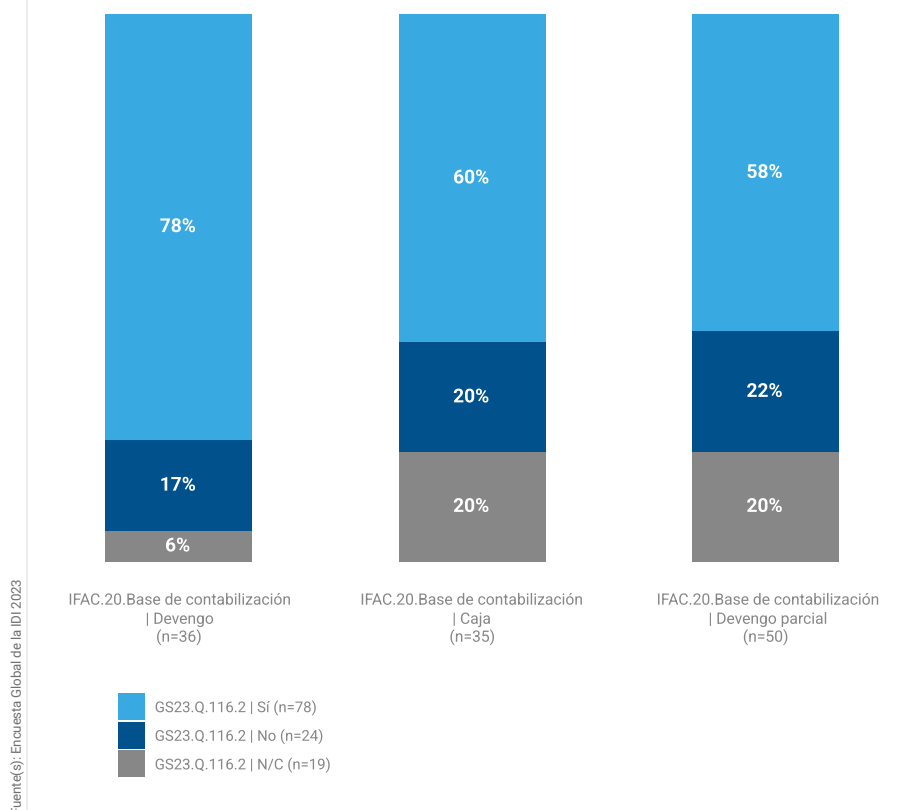
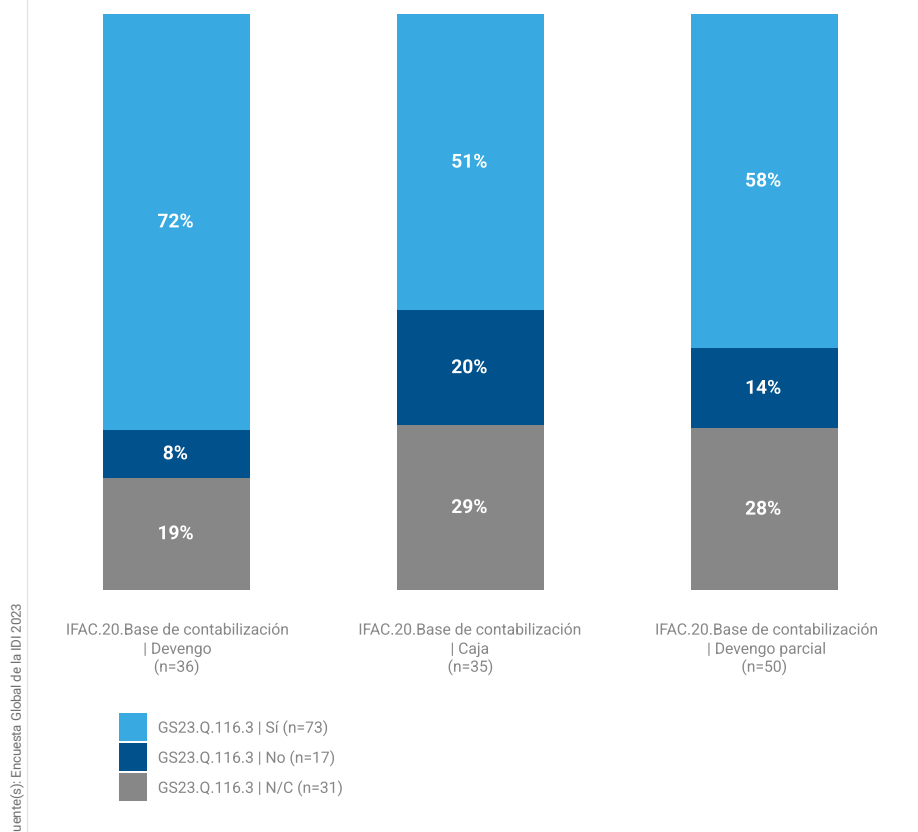


Figura 24 – Los estados financieros de nuestras EFS se someten a auditoría externa
Resultados por base de contabilización



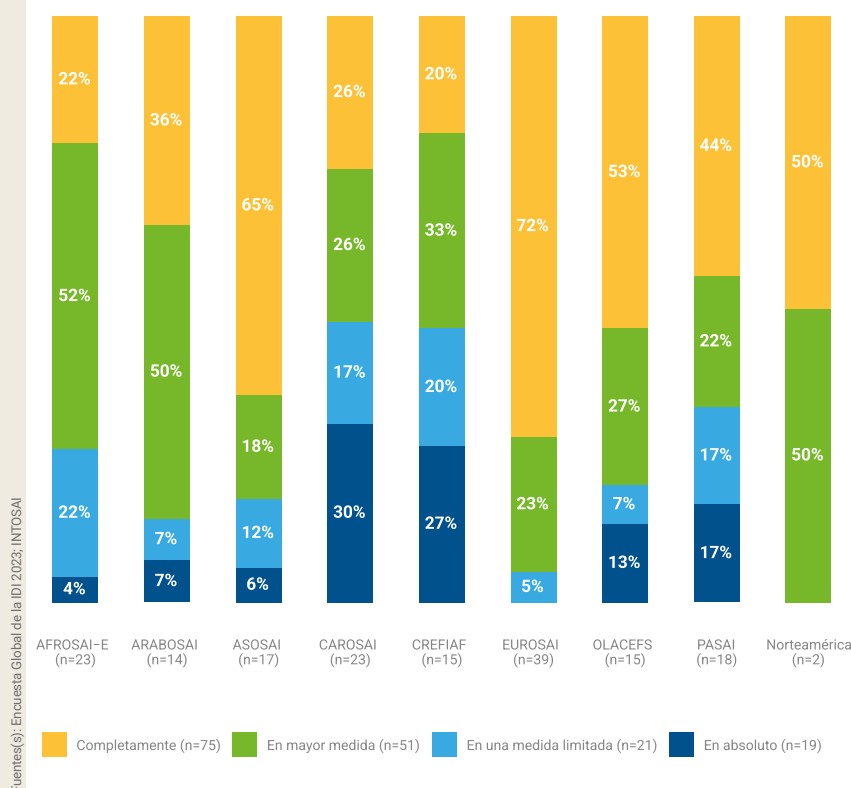
También comparamos las respuestas relativas a la rendición de cuentas en el plano financiero con datos sobre prácticas de elaboración de información financiera recopilados mediante la Versión 2020 del Índice Internacional de Responsabilidad del Sector Público. El proyecto monitorea el estado global de las bases de contabilización y el marco utilizado por los gobiernos centrales y federales, diferenciando entre estados basados en la percepción de efectivo, devengo parcial y devengo completo.¹⁴ Es interesante señalar que en los países cuyos sistemas de elaboración de informes financieros han avanzado hacia el principio de contabilidad por devengo, son más las EFS que informan que confeccionan estados financieros, los someten a auditoría externa y reciben una opinión de auditoría. Esto indica que los sistemas gubernamentales de elaboración de estados financieros y contabilización también ayudan a las EFS a mejorar sus propias prácticas en materia de rendición de cuentas en el plano financiero. En el Informe de Situación del Índice también se destaca que determinados factores son esenciales para este avance, en particular las circunstancias vinculadas con la reforma de la gestión de las finanzas públicas, así como el contexto local, por ejemplo, en lo relacionado con la estructura gubernamental y la infraestructura de TI. Estos últimos factores también inciden en el desarrollo de prácticas vinculadas con la rendición de cuentas y la presentación de informes.

Figura 25 - Nuestro auditor externo emite una opinión sobre los estados financieros de nuestra EFS
Resultados por base de contabilización



[14] Índice Internacional de Responsabilidad Financiera del Sector Público. Informe de Situación 2021. Publicación conjunta de CIPFA e IFAC.

Figura 26 – Alcance de las medidas aplicadas por las EFS para afrontar el incumplimiento del Código de Ética por región de la INTOSAI



LAS EFS MONITOREAN LA INTEGRIDAD DEL PERSONAL

Según la Encuesta Global 2023, el 95% de las EFS tiene un Código de Ética, por lo que esto constituye una práctica casi universal. El 87% de las EFS informa que su personal se encuentra completa o mayormente familiarizado con el Código de Ética. El 77% informa que monitorea completa o ampliamente la aplicación del Código de Ética. Las prácticas de monitoreo son más comunes en la EUROSAI, la ASOSAI y América del Norte. La misma proporción de EFS que monitorean la aplicación de sus códigos también disponen de medidas para abordar su incumplimiento. La existencia de dicho sistema también se correlaciona inversamente con los niveles de corrupción en los países donde se implementa, lo que indica que la instrumentación de medidas asociadas a la integridad es más probable en países donde el sector público tiene un sistema sólido para afrontar infracciones a la integridad.

LAS RESTRICCIONES INSTITUCIONALES PARECEN OBSTACULIZAR LA APLICACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La gestión de los recursos humanos (RR. HH.) con un criterio holístico forma parte de la buena gobernanza de las EFS. El 55% de estas entidades declara que su estrategia de RR. HH. es coincidente con su Plan Estratégico y sus objetivos. El 37% de las EFS manifiesta abordar cuestiones de género e inclusión en su estrategia de RR. HH. Los resultados indican que las prácticas en materia de recursos humanos no siempre coinciden con las medidas necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos. De las cifras surge que la capacidad de las EFS para desarrollar y gestionar estratégicamente sus recursos humanos podría verse limitada por factores institucionales. Solo el 64% de las EFS controla plenamente los procesos de contratación de

personal, mientras que el 72% gestiona completamente los ascensos, y el 78%, la organización interna y las designaciones. Solo el 49% ejerce pleno control sobre las remuneraciones.

La mayoría de las EFS adhiere a los sistemas salariales del sector público, lo que podría dificultar la atracción de personal adecuado en aquellos casos en los que ellas compiten con firmas del sector privado. Esto probablemente se suma a las limitaciones presupuestarias generales para la realización de sus operaciones. También es probable que, aunque el 79% de las EFS declara tener pleno control sobre la planificación de los RR. HH., dichos aspectos incidan negativamente en la implementación. En

comparación con el GSR 2020, podemos concluir que el nivel de autonomía de los recursos humanos se mantiene estable, tanto a nivel global como regional. Estos resultados también podrían explicar por qué solo el 64% de las EFS manifiesta que contrata a su personal en función de sus propias necesidades organizacionales. La distribución regional de las EFS que contratan a su personal en función de las necesidades organizacionales, como se muestra a continuación, indica que la proporción es mayor que el promedio global en la ARABOSAI, la ASOSAI, la EUROSAI, la PASAI y América del Norte. Para la CAROSAI, la CREFIAP y la OLACEFS, la limitación de su autonomía en términos de gestión de los recursos humanos genera el riesgo de que las EFS

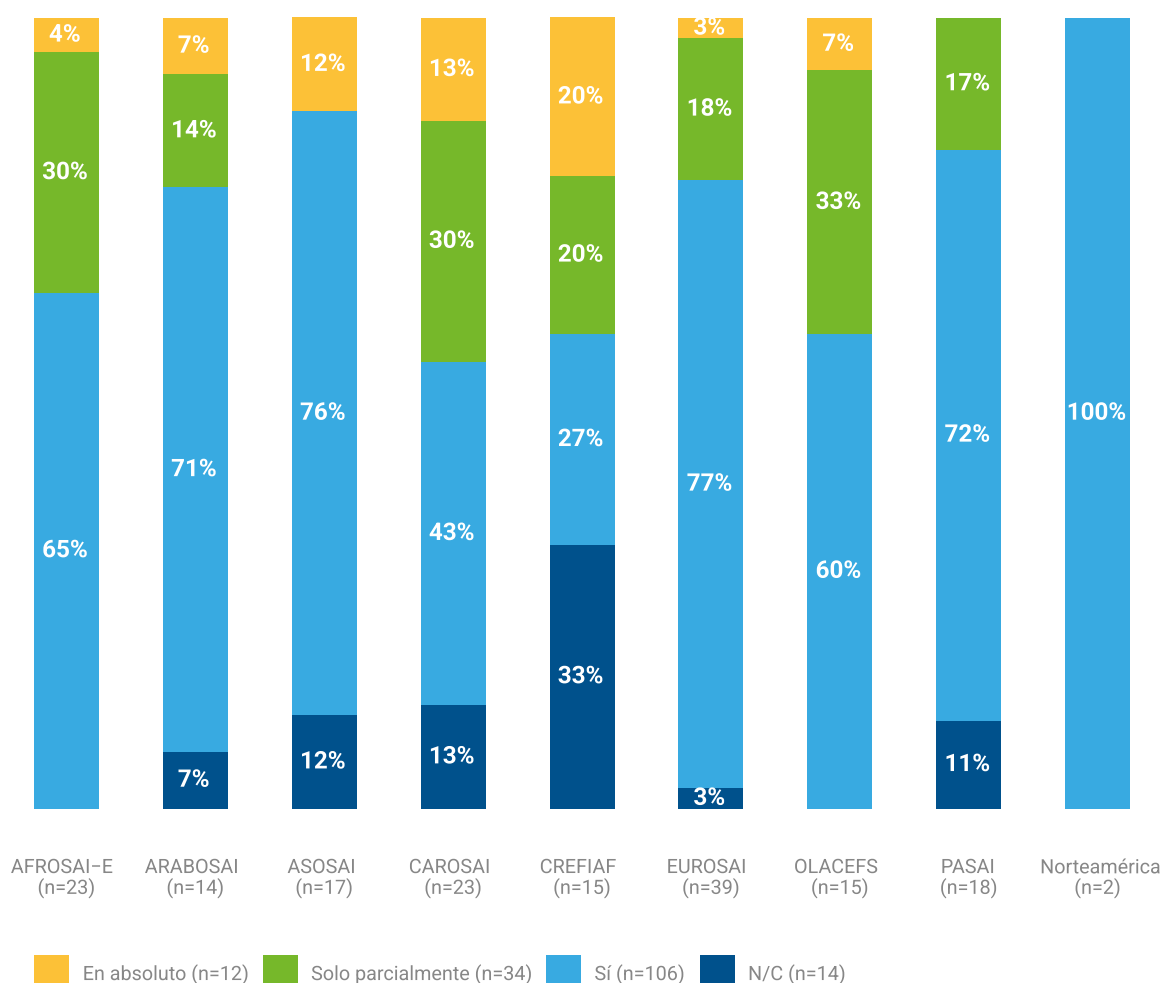
no puedan contratar personal dotado de las habilidades adecuadas. En el caso de la AFROSAI-E, cuyos resultados se ubican en el promedio global, se ha registrado una reducción desde el GSR 2020, del 83% al 65%, mientras que en la ARABOSAI ha habido una disminución del 79% al 71%. Los cambios podrían obedecer a modificaciones en la composición de la población encuestada, pero también, posiblemente, a una mejor comprensión de las necesidades organizacionales de la EFS y al modo en que la contratación de personal se vincula con ellas.

Además de estas limitaciones institucionales, también hay áreas susceptibles de mejora en la gestión de los recursos humanos bajo el control de la EFS. Solo el 53% de ellas dispone de procedimientos escritos para los

procesos de contratación, que además se publiquen y garanticen la transparencia de los procesos de contratación de personal. Los resultados se correlacionan positivamente con el grado de control de los sistemas y prácticas en materia de RR. HH. En el 71% de las EFS se realizan evaluaciones del desempeño individual, y solo el 72% de las EFS cuenta con descripciones laborales en las que se definan las competencias y aptitudes correspondientes. Además, solamente el 63% de estas entidades dispone de prácticas establecidas en materia de remuneración y ascensos que se sigan generalizadamente en los hechos. La retención del personal también es un área de riesgo potencial para las EFS. Solo el 39% de las EFS dispone de prácticas enderezadas a fomentar la retención del personal y planificar su sucesión.

Esto indica que muchas EFS podrían afrontar dificultades para cumplir con sus mandatos a causa del egreso de personal, lo que a su vez también podría plantear riesgos vinculados con la transferencia de conocimientos y la memoria institucional. Asimismo, es posible que aquellas EFS cuya autonomía es limitada desarrollen una dependencia de las estructuras gubernamentales existentes, limitando de ese modo su motivación para formar y mejorar los procesos de recursos humanos dentro de su ámbito de control. En resumen, estos hallazgos indican que disponer de un control limitado sobre los recursos humanos constituye un riesgo serio para conformar y mantener un equipo de auditoría que, con el tiempo, pueda desarrollar capacidades y mejorar la calidad de las auditorías.

Figura 27 – Prácticas de las EFS vinculadas con formulación de los planes de contratación a partir de las necesidades organizacionales y las características de los RR. HH.
Resultados por regiones de la INTOSAI



MAYOR RECEPTIVIDAD A LAS CUESTIONES DE GÉNERO

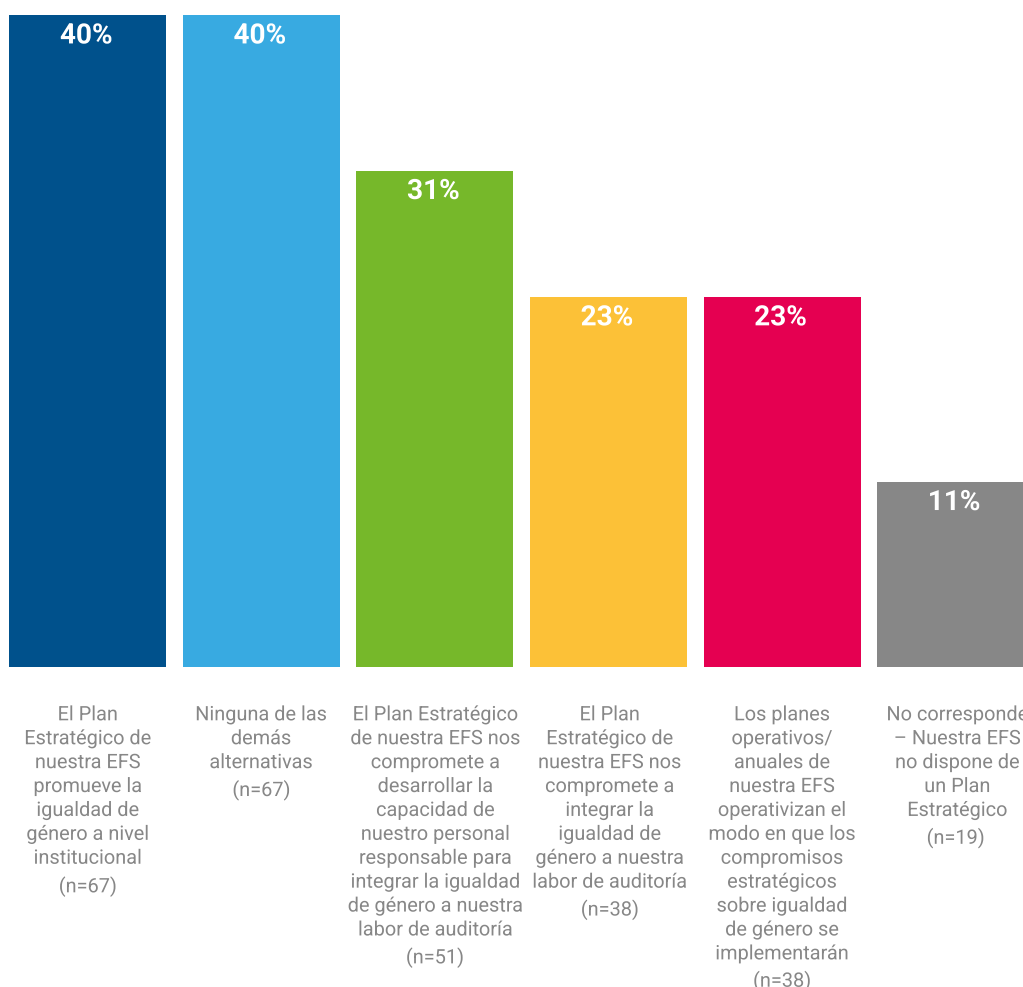
A partir del GSR 2020 se concluyó que existía la posibilidad de que las EFS abordasen las cuestiones de género más estratégicamente. Si bien de la sección anterior surge que solo un 16% había aplicado un análisis de género durante su proceso de planificación estratégica, el 40% de ellas actualmente afirma que su Plan Estratégico promueve la igualdad de género a nivel institucional. Esto constituye un pequeño incremento respecto a 2020 (cuando el 34% lo hacía). Sin embargo, otro 40% responde que no está abordando las cuestiones de género a través de su Plan Estratégico. Si dejamos de lado el 11% de las EFS que actualmente no disponen

de un Plan Estratégico, observamos que las cuestiones de género se abordan de diversas maneras en la mayoría de sus planes estratégicos (55% frente al 45% de aquellas que no se ocupan de estas cuestiones). El desarrollo de capacidades vinculadas con procesos organizacionales asociados a cuestiones de género parece algo más común entre aquellos países con niveles más bajos de democracia e ingresos; por ejemplo, un 30% de las EFS pertenecientes a países en situación de fragilidad recibió apoyo vinculado con procesos organizacionales, frente a un 12% de países que no se encuentran en esta situación. En cuanto al apoyo para la

realización de auditorías de género, ellas son más comunes en la EUROSAT y la OLACEFS (45%), seguidas de la AFROSAI-E (26%). Como muchos donantes han hecho gran hincapié en la igualdad de género, es posible que la fuerte presencia de actividades asociadas a cuestiones de género en países de ingresos bajos sea también una consecuencia de que los objetivos vinculados con estas cuestiones se integren como parte de los programas de apoyo internacional y las iniciativas de desarrollo de capacidades.¹⁵

[15] Un ejemplo es el programa de la AFROSAI denominado Women Leadership Academy, apoyado por la GIZ.

Figura 28 – Cuestiones de género abordadas mediante las estrategias y planes de las EFS

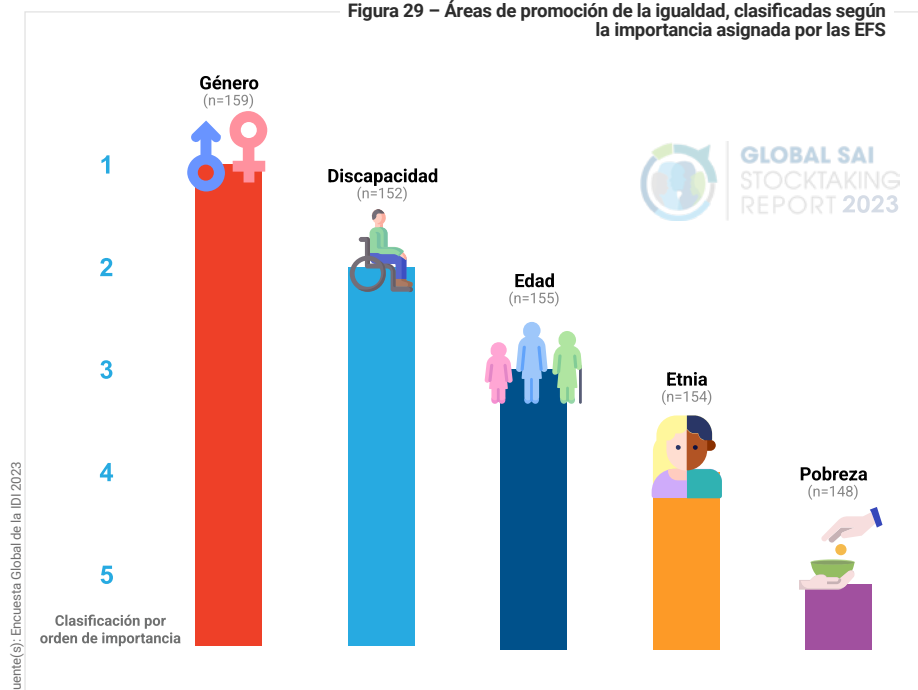


Los datos sobre el modo en que las EFS implementan sus estrategias de género aportan perspectivas interesantes acerca del compromiso de estas entidades por promover el abordaje de las cuestiones de género en sus operaciones diarias. Una política de género es un conjunto de normas y principios en materia de género. El 30% de las EFS informa tener una política de género, la misma proporción que en 2020. En la OLACEFS, el 67% de las EFS cuenta con una política de género. Por el contrario, solo el 14% y el 11% tienen políticas de esta índole en la ARABOSAI y la PASAI, respectivamente. Según los datos globales, la mayoría de estas políticas se adopta en países considerados como

democracias liberales, donde el 62% de las EFS tiene una política de género. En aquellas EFS que cuentan con una política de género, el monitoreo se realiza frecuentemente a través de indicadores y objetivos establecidos en el Plan Estratégico (45%). Estas prácticas son más comunes en países con niveles más altos de rendición de cuentas horizontal. El 21% de las EFS tiene una estrategia de género que define una senda integral para ayudar a las EFS a alcanzar su objetivo en materia de igualdad de género. Los resultados, aunque bastante magros, reflejan un aumento en relación con los del GSR 2020 (15%). En el 38% de los casos se ha establecido un centro de coordinación de cuestiones

de género en la propia EFS, lo que refleja un fuerte aumento desde 2020 (25%). De hecho, se registran avances positivos en esta área, ya que el 60% de las EFS ha institucionalizado responsabilidades de género dentro de la organización, frente al 40% reflejado en el GSR 2020. En la OLACEFS, el 87% de las EFS dispone de un centro de coordinación de cuestiones de género y en la CREFIAF, la proporción es del 73%. El aumento de las proporciones globales parece responder en gran medida a un incremento en la OLACEFS. El 57% de las EFS en la ARABOSAI y el 51% de las EFS en la EUROSAI informan carecer de un rol institucional de género. En la Encuesta Global 2023, también se pidió a las EFS que clasificaran la importancia del género entre otros factores que a menudo se incluyen en la definición de entornos de trabajo inclusivos, entre los que se destaca la etnia, la edad, discapacidad y pobreza. De los resultados surge que el género y la discapacidad son los aspectos con una consideración más elevada como áreas a abordar entre las EFS.

Figura 29 – Áreas de promoción de la igualdad, clasificadas según la importancia asignada por las EFS



LOS ESFUERZOS EN PRO DE LA DIGITALIZACIÓN NO SE HAN INCREMENTADO DESDE LA ÚLTIMA REVISIÓN GLOBAL

A pesar del aumento de la necesidad de trabajar a distancia asociado a la irrupción de la COVID-19, las EFS no han aprovechado suficientemente el impulso para digitalizar sus operaciones. Tal como surge del GSR 2020, solo la mitad de ellas cuenta con una estrategia de digitalización, y la misma proporción dispone de un presupuesto destinado a futuras

inversiones en tecnología. En la Encuesta Global 2023, también se preguntó a las EFS qué pasos estaban dando para digitalizar sus operaciones. Estos pasos abarcaban aspectos organizacionales, como el financiamiento, la dotación de personal y consideraciones estratégicas. En el siguiente gráfico se muestra que ninguno de los procesos propuestos, relacionados con

aspectos estratégicos de la digitalización, son aplicados universalmente por las EFS. La práctica más común es la asignación de tareas de soporte de TI al personal dotado de las habilidades correspondientes, lo que se había hecho en el 64% de las EFS. Esto indica que un tercio de las EFS ni siquiera tiene personal designado para resolver problemas en materia de TI en la

organización de forma cotidiana. Aunque es positivo observar que el 42% de las EFS ha evaluado su madurez en lo relacionado con las TIC, causa preocupación el hecho de que solo un 31% haya definido los beneficios previstos de la digitalización.

A partir de los resultados regionales se observa con mayor claridad la necesidad de disponer de todos los elementos para llevar a cabo un proceso de digitalización exitoso. En la OLACEFS, el 73% de las EFS ha integrado la digitalización a su Plan Estratégico y, de idéntico modo, a su Plan Operativo anual. A pesar de esto, en solamente un 27% de las EFS de la región la dirección estratégica se basa en la madurez de las TIC, y solo el 40% de ellas ha definido los beneficios de la digitalización. Además, solo el 40% de las EFS dispone de presupuesto para infraestructura e inversiones en TIC. Además de los desafíos en términos organizacionales y de infraestructura, un factor esencial para un proceso exitoso de digitalización de las operaciones es el desarrollo de competencias digitales. En el ámbito mundial, menos de la mitad de las EFS tiene un plan de desarrollo de las competencias digitales en la organización (41%) u ofrece al personal capacitación para dominar las herramientas digitales existentes orientadas a la gestión y la gobernanza (44%). Son más las que ofrecen oportunidades para acrecentar las competencias necesarias para la utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la auditoría (51%). Cuando se les preguntó acerca de los procesos de trabajo que han digitalizado, casi dos tercios de las EFS confirman haber establecido un sistema de registro y mantenimiento de la documentación de auditoría de manera digital. La mitad de las EFS que respondieron está en condiciones de proporcionar a su personal acceso remoto a sus sistemas internos. Asimismo, la mitad de las EFS que respondieron operan su herramienta de planificación y gestión de RR. HH. digitalmente. Del 12% que no ha digitalizado ninguno de los procesos de trabajo señalados a continuación, hallamos que la mitad forma parte de la CREFIAF (47% de la CREFIAF), mientras que el resto se distribuye entre las otras regiones.

Figura 30 – Pasos que las EFS están dando para digitalizar las operaciones de la totalidad de la EFS

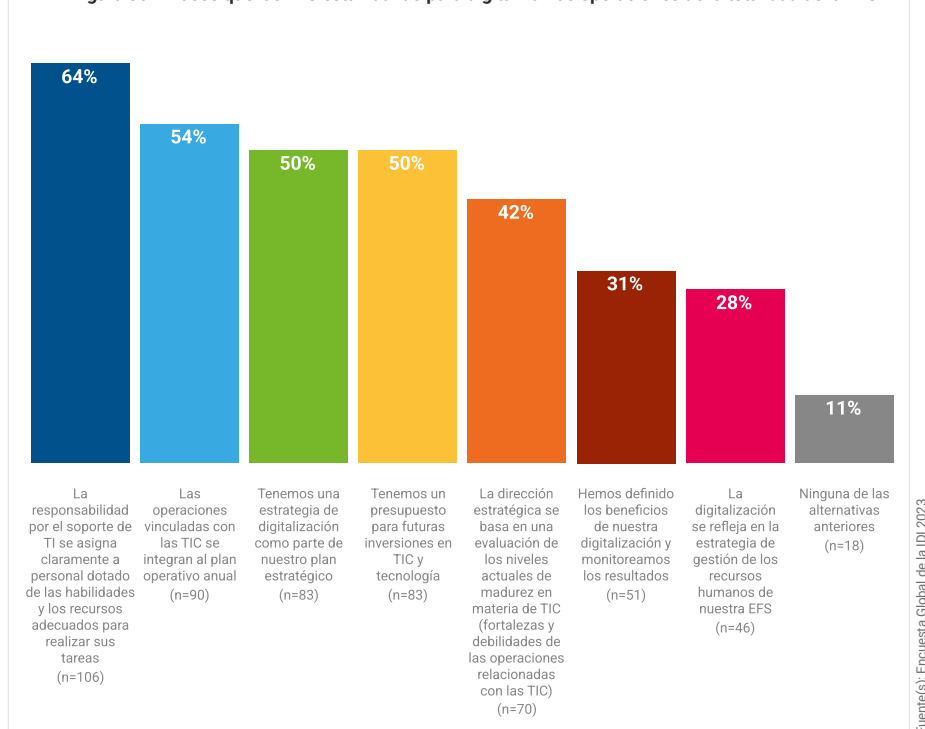
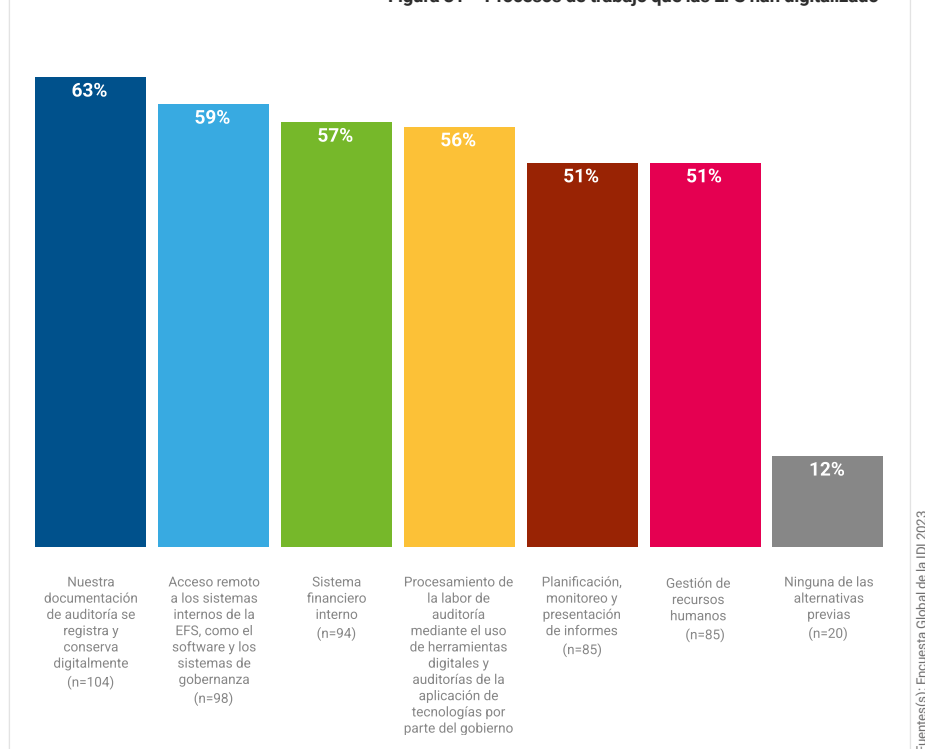


Figura 31 – Procesos de trabajo que las EFS han digitalizado



En la CREFIAF, ningún país ha digitalizado aún la documentación de auditoría, y menos del 10% ha digitalizado los procesos organizacionales mencionados. Al preguntárseles acerca de los motivos asociados a los desafíos planteados por la digitalización, los miembros de la CREFIAF adjudican esta situación principalmente a la falta de digitalización en el entorno externo

y a la carencia de recursos y capacidad. Esto también coincide con los resultados globales en términos de desafíos, en tanto el 56% hace referencia a la escasez de recursos y el 45%, a la falta de digitalización en el entorno externo.

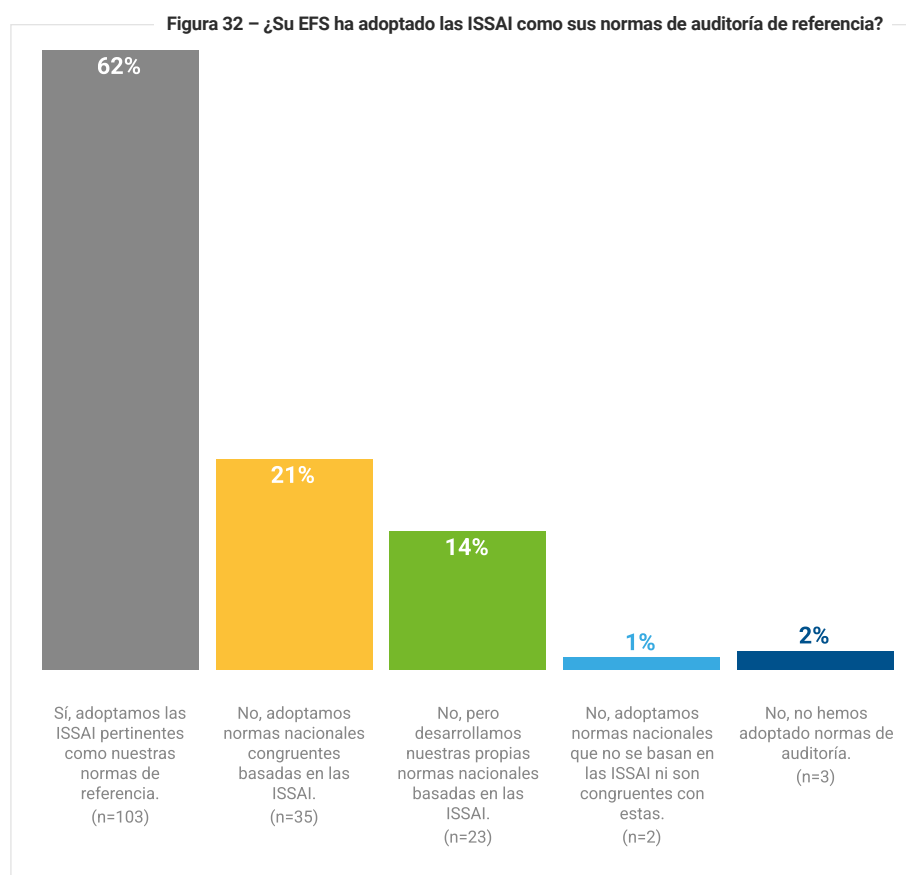
SE NECESITA UN MAYOR ENFOQUE EN LA CALIDAD EN APOYO DE LA EFICACIA DE LAS PRÁCTICAS DE AUDITORÍA

Una conclusión extraída del último GSR es que las EFS tienen un camino por recorrer para abordar las auditorías con un criterio holístico. Asimismo, se concluyó que muchas EFS afrontan problemas vinculados con la escasez de recursos y limitaciones en su capacidad, que inciden en sus posibilidades de realizar su labor de acuerdo con las Normas de Auditoría de la INTOSAI para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Es necesario que las EFS implementen mecanismos institucionales capaces de respaldar la realización de auditorías de alta calidad, y mitigar las limitaciones informadas en términos de capacidad. En este capítulo se analizan los resultados de las auditorías considerando dos factores clave para el desempeño: 1) la capacidad de las EFS para erigir la estructura institucional necesaria en torno al proceso de auditoría, y 2) la capacidad de las EFS para desarrollar las competencias de auditoría de su personal como un medio para mejorar la calidad de su labor.

LA ADOPCIÓN DE LAS ISSAI NO SE CORRESPONDE CON UNA IMPLEMENTACIÓN SISTEMÁTICA DE LAS NORMAS

La adopción de las ISSAI es un punto de partida común para las EFS que desean desarrollar y mejorar sus prácticas de auditoría. En comparación con el GSR 2020, son más las EFS que informan estar familiarizadas con la transición de las ISSAI al Marco de Pronunciamientos Profesionales de INTOSAI (IFPP). El 83% de las EFS a nivel mundial informa estar al corriente del IFPP, frente al 74% que informaba estar familiarizada con él en el GSR 2020. Actualmente, las EFS adoptan casi universalmente las ISSAI (97%), no obstante, lo que difiere es el enfoque de adopción. El 62% de las EFS ha adoptado las ISSAI pertinentes como sus normas de auditoría de referencia. Además, otro 35% ha adoptado normas nacionales basadas en las ISSAI o desarrollado sus propias normas sobre la base de ellas. Esto constituiría un aumento en comparación con el GSR 2020, donde se informaba que el 86% de las EFS había adoptado las ISSAI.

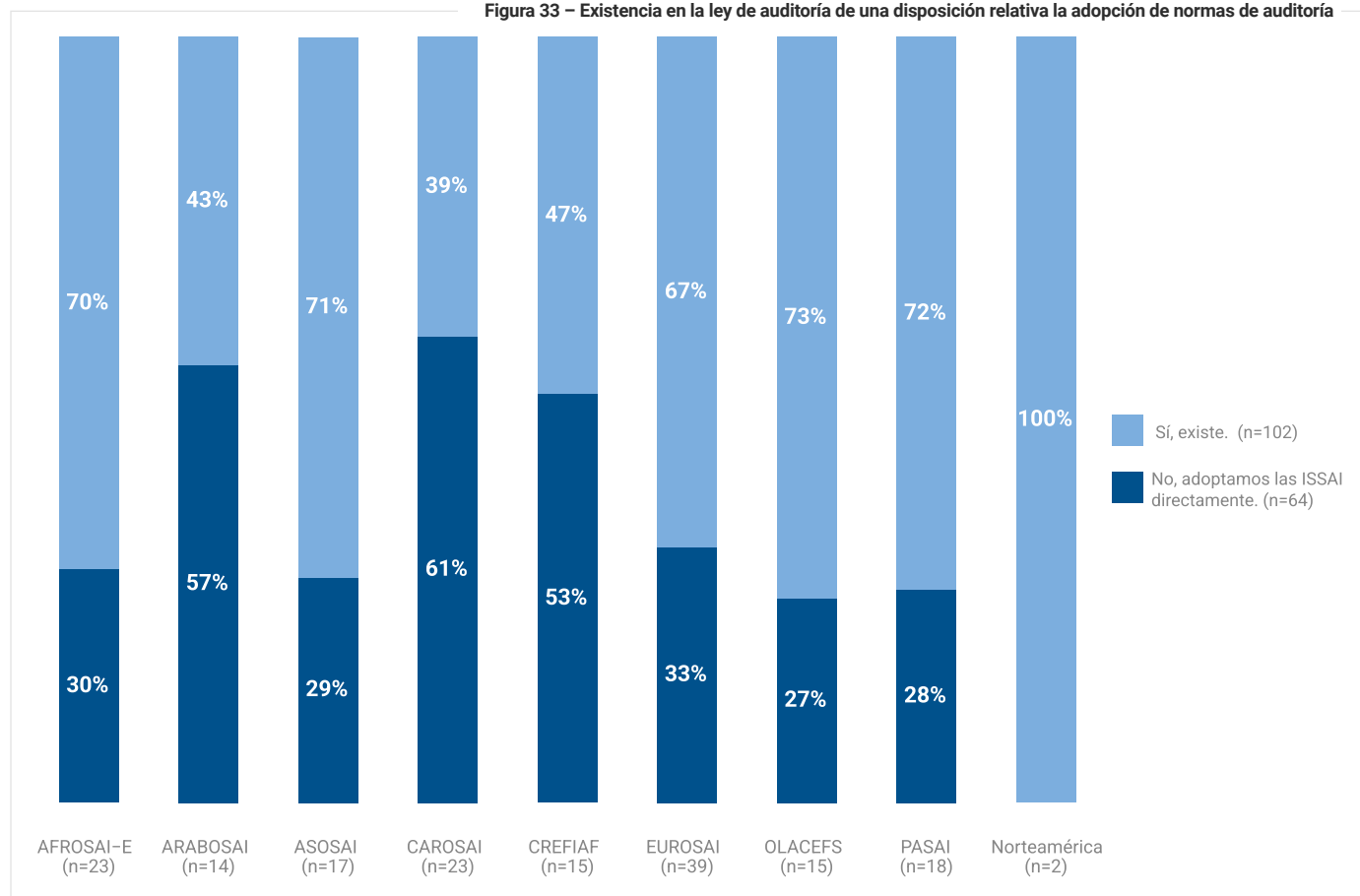
Considerando las diferencias regionales, la adopción de las ISSAI como normas de auditoría de referencia es más común en la AFROSAI-E (96%), la CAROSAI (74%) y la CREFIAF (73%), mientras que América del Norte adoptó normas nacionales basadas en las ISSAI, lo que también se aplica a casi la mitad de las EFS de la PASAI (44%). Esto último probablemente podría explicarse por el hecho de que



una proporción de los miembros de la PASAI son territorios estadounidenses que usan el *Yellow Book* como su fuente normativa de auditoría (GAGAS)*. Dentro de la OLACEFS los enfoques varían, pero vale la pena señalar que el 33% de las EFS desarrollaron sus propias normas de auditoría sobre la base de las ISSAI.

Si bien la mayoría de las EFS utiliza las ISSAI como basamento de sus prácticas de auditoría, es necesario comprender mejor el proceso de adopción en cada EFS. Un punto de partida es considerar si existe un sustento legal para la adopción de normas de auditoría, lo que podría incidir en el enfoque adoptado

Figura 33 – Existencia en la ley de auditoría de una disposición relativa la adopción de normas de auditoría



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; INTOSAI

por la entidad. De los resultados de la Encuesta Global surge que el 61% de las EFS cuenta con una disposición en la legislación de auditoría que se relaciona con la adopción de normas de auditoría. Desde una perspectiva regional, podemos observar que, en América del Norte, la OLACEFS, la PASAI, la ASOSAI y la AFROSAI-E es más común contar con un basamento legal para la adopción de normas de auditoría, mientras que solo en aproximadamente el 40% de las EFS de la ARABOSAI, la CREFIAF y la CAROSAI, existe una disposición relativa a las normas de auditoría. Los modelos institucionales de las EFS no explican las diferencias regionales.

El proceso que las EFS llevan adelante para adoptar las ISSAI como normas de auditoría podría describirse de la siguiente manera en la infografía que se exhibe a continuación.¹⁶ Mientras que casi 2/3 de las EFS encuestadas tienen una disposición al respecto en la ley de auditoría, solamente cinco EFS dan cuenta de haber llevado a cabo todos los pasos. El 24% de las EFS a nivel mundial

no ha realizado ninguno de los pasos posibles descritos para la adopción de las ISSAI como normas de auditoría. De las EFS que no tienen una disposición en el marco legal correspondiente y, por lo tanto, han adoptado las ISSAI de forma directa, un 34% no ha realizado ninguno de los pasos.

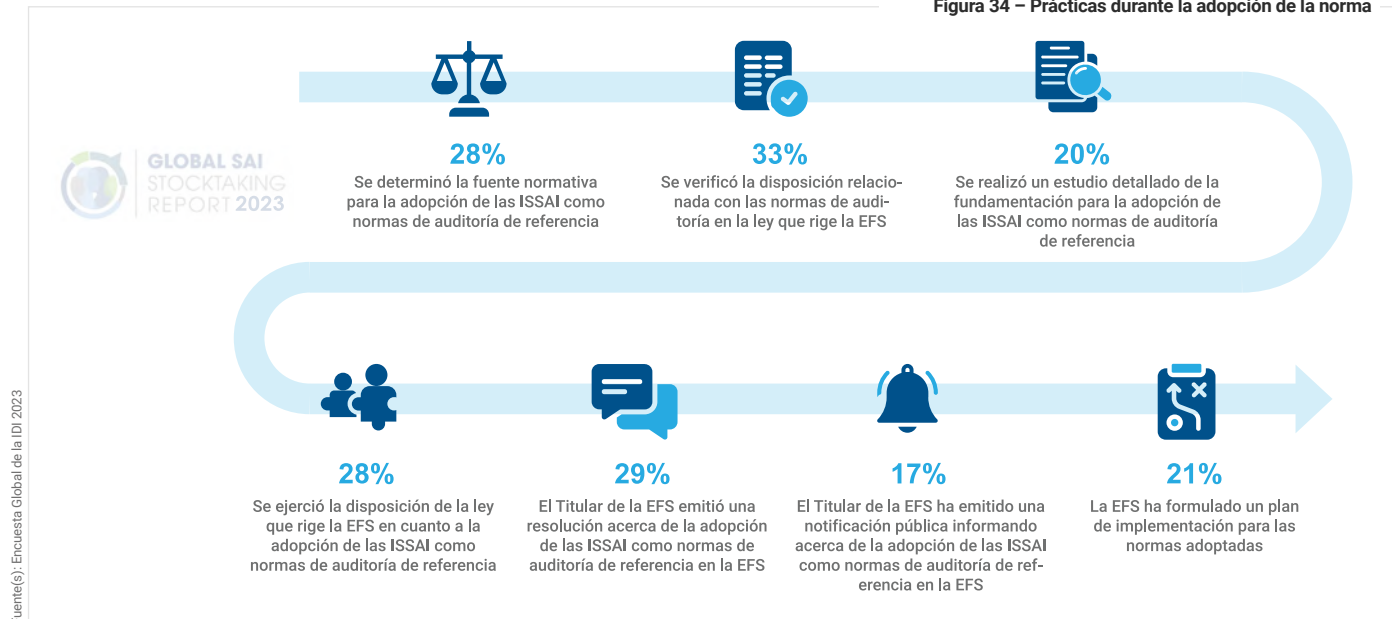
Sin embargo, la distribución regional nos indica en cierta medida dónde se aplican con mayor frecuencia dichos pasos. La instrumentación del basamento legal para la adopción de las ISSAI como normas de referencia ocurrió en el 41% de las EFS de la ASOSAI y el 39% de las EFS de la AFROSAI-E. Otro paso, llevar a cabo un estudio detallado sobre la justificación para la adopción de las ISSAI, fue realizado por el 47% de las EFS en OLACEFS, lo que la convierte en la región donde esta práctica se encuentra más generalizada. Esto también explicaría la diversidad de prácticas de adopción de las ISSAI observadas en la OLACEFS, ya que una mejor comprensión podría conducir a la incorporación de una solución mejor adaptada. En este caso, un 40% de las

EFS desarrolló un plan de implementación para la norma adoptada. En la AFROSAI-E, los titulares del 43% de las EFS emitieron una resolución administrativa para la adopción de las ISSAI como normas de auditoría, mientras que lo mismo sucedió en el 40% de las EFS de la OLACEFS. La notificación pública de la adopción de esta normativa también tuvo lugar de forma sumamente generalizada en la AFROSAI-E y la OLACEFS. Si bien estos resultados plantean más preguntas y es necesario estudiarlos con mayor profundidad, la adhesión a los procesos según las regiones parece confirmar revisiones anteriores en las que los modelos de EFS y el contexto regional han demostrado incidir tanto en la adopción como en la aplicación de las ISSAI. Y aunque hay una voluntad unánime de adoptar las ISSAI en el conjunto de la INTOSAI, la aplicación práctica de un proceso sistemático sigue siendo limitada.

[*] Normas de Auditoría Gubernamental Generalmente Aceptadas

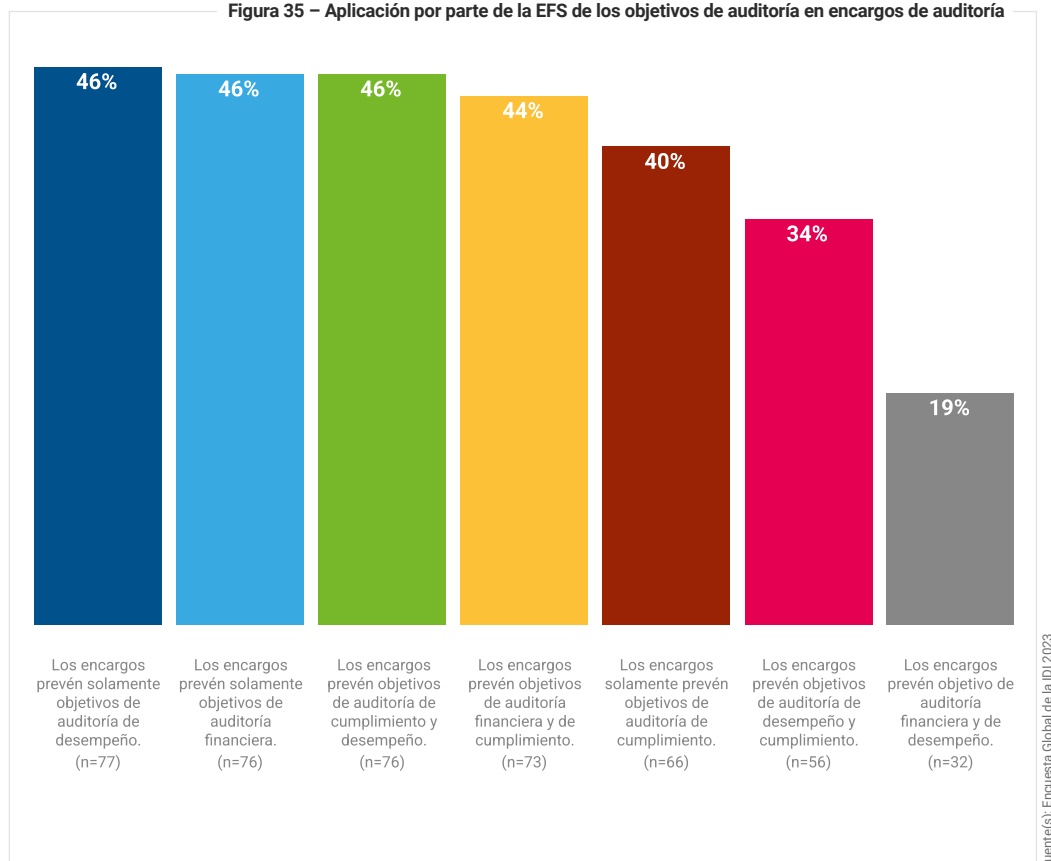
[16] Pasos para la adopción de ISSAI desarrollados por IDI.

Figura 34 – Prácticas durante la adopción de la norma



Otro aspecto de la implementación de las ISSAI se refiere a la forma en que las EFS organizan sus encargos de auditoría. Del GSR 2020 surge que la tendencia a combinar objetivos correspondientes a varios tipos de auditoría en el mismo encargo dificultaba el cumplimiento de las normas. Dada la complejidad de dichas normas, al realizar auditorías con varios objetivos por encargo, es posible que se haga difícil cumplir con los objetivos correspondientes a cada disciplina individual. De los resultados de la Encuesta Global 2023 surge un pequeño aumento de los encargos que contienen solamente objetivos propios de la auditoría financiera, de desempeño y de cumplimiento, respectivamente. Tanto respecto a la auditoría financiera como a la de cumplimiento, se registra un aumento en el número de EFS, en tanto un 46% organiza encargos de auditoría con solo estos objetivos (36% y

Figura 35 – Aplicación por parte de la EFS de los objetivos de auditoría en encargos de auditoría



35% en el GSR 2020). El aumento parece asociarse a una disminución de las auditorías combinadas¹⁷, es decir aquellas que abarcan objetivos propios de las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño.

[17] Las auditorías combinadas son encargos en los que se combinan dos o tres objetivos de auditoría. Lo más común es que se combinen dos objetivos.

PROGRESO LENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ISSAI

En la siguiente sección, evaluamos la forma en que las EFS han llevado a cabo las disciplinas de auditoría básicas en un intento por examinar su desempeño y develar cualquier aspecto que pueda ayudar a mejorar la calidad de la auditoría, o que constituya un riesgo para ella. También nos ocupamos de la cobertura de auditoría.



Las ISSAI son el punto de partida para la realización de auditorías de alta calidad. Comenzando con la auditoría financiera, el 54% de las EFS ha adoptado las ISSAI de esta especialidad como sus normas de referencia. El 18% de las EFS ha adoptado normas nacionales compatibles con las ISSAI, y el 17%, normas que se basan en ellas. Los datos surgidos de la aplicación del MMD-EFS pueden ayudarnos a entender la calidad de estas normas. En esta especialidad, el 70% de la muestra del MMD-EFS cumple con la pauta de referencia del indicador relativo a la calidad de las normas de auditoría, lo que indica que 2/3 de las EFS a nivel mundial tienen normas de auditoría compatibles con las ISSAI.

De los resultados de la muestra utilizada para la aplicación del MMD-EFS surge que, en lo relativo a las prácticas de auditoría, las EFS continúan afrontando los mismos problemas que se reflejan en GSR anteriores, y solo un 25% de ellas cumple con la pauta de referencia general para el proceso de auditoría financiera.

LOS PRINCIPALES TIPOS DE AUDITORÍA

Auditoría de cumplimiento

El objetivo de la auditoría de cumplimiento en el sector público, (...) es permitir a la EFS evaluar si las actividades de las entidades públicas que ellas auditan cumplen con las fuentes normativas que las rigen. Esto implica informar acerca del grado en que la entidad auditada cumple con los criterios establecidos. (Fuente: ISSAI 400, Párrafo 13)

Auditoría financiera

El objetivo de la auditoría financiera es brindar a los usuarios, a través de la recopilación de evidencia de auditoría suficiente y adecuada, un nivel de seguridad razonable, mediante la emisión de una opinión o un informe de auditoría, de que los estados financieros u otras modalidades de información financiera se presentan razonablemente y/o en todos sus aspectos substanciales de acuerdo con el marco normativo y de presentación de información financiera correspondiente. (Fuente: ISSAI 200, Párrafo 8).

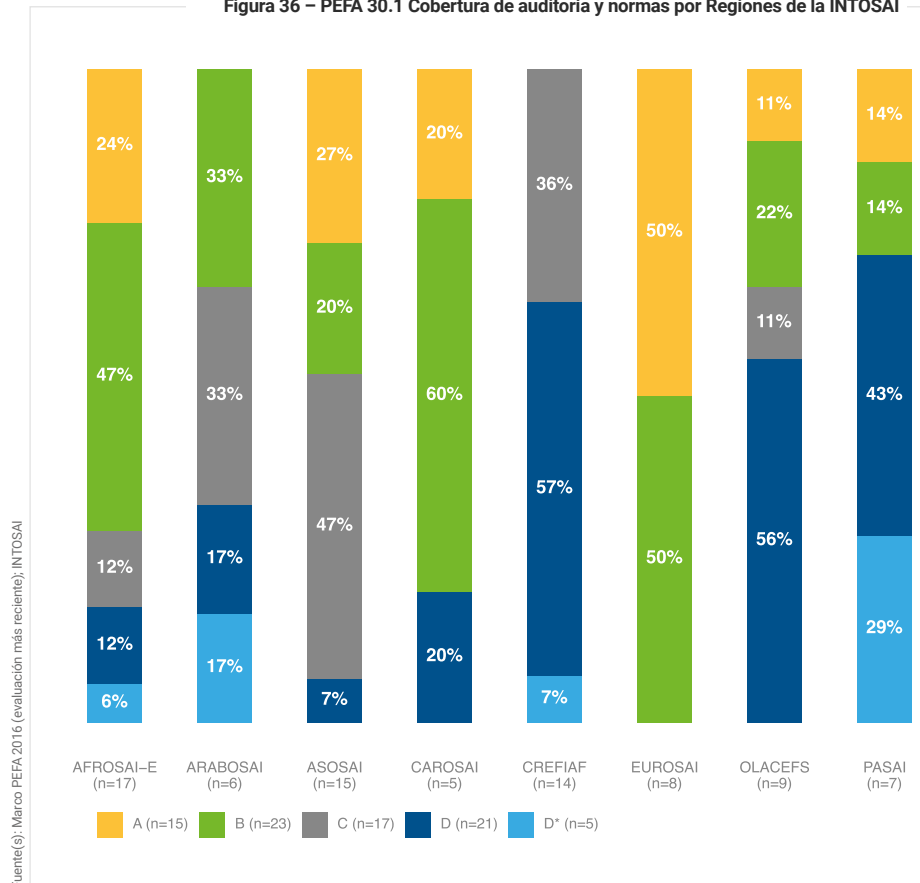
Auditoría de desempeño

Se centra en determinar si las intervenciones, los programas y las instituciones operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si cabe la posibilidad de realizar mejoras. El desempeño se examina en función de criterios adecuado y el análisis de las causas del apartamiento de los criterios, o de otros problemas. El objetivo es dar respuesta a preguntas de auditoría claves y formular recomendaciones para el logro de mejoras. (Fuente: ISSAI 100)

Aquí, el 26% cumple con la pauta de referencia en términos de planificación. La proporción que cumple con la pauta de referencia en términos de la implementación de auditorías es ligeramente superior, ubicándose en el 32%, pero esto también podría obedecer a la provisión de una orientación integral, mediante la que se establecen en detalle los pasos del proceso de auditoría. Los resultados no han cambiado desde 2020 en lo relativo a la presentación de informes vinculados con la realización de auditorías financieras, y se ubican en un 35%. A pesar de estas limitaciones obvias, el 80% de las EFS informa emitir opiniones de auditoría sustentadas en un nivel de seguridad razonable respecto a todos sus encargos de auditoría financiera.

Según datos de la Encuesta Global, el 68% de las EFS que realiza auditorías financieras cumple con la pauta de referencia respecto a la fiscalización de por lo menos un 75% de los estados financieros recibidos. Los datos surgidos de la aplicación del MMD-EFS indican que la prevalencia podría ser menor (46%). De la evaluación de los datos informados por las propias EFS para la Encuesta Global surge, sobre la base de su distribución regional, que la AFROSAI-E y la EUROSAI son las regiones donde las EFS cumplen con las pautas de referencia más habitualmente, junto con la PASAI y América del Norte. Esta distribución regional coincide con la muestra del MMD-EFS. Estas también son las regiones que informan realizar auditorías únicamente de acuerdo con objetivos propios de la auditoría financiera con mayor frecuencia.

Figura 36 – PEFA 30.1 Cobertura de auditoría y normas por Regiones de la INTOSAI



[18] Respecto a la cobertura, las puntuaciones de A y B, que equivalen a la pauta de referencia en materia de auditoría financiera aplicada en este informe, también van acompañadas de criterios relativos a la cobertura correspondientes a tres años consecutivos, favoreciendo, además, la producción de hallazgos críticos. Lo que es más importante, la pauta de referencia de la INTOSAI solo corresponde a los estados financieros recibidos. En la Encuesta Global no se solicita a los encuestados que aclaren la proporción de estados recibidos.

Además, el análisis de los resultados de la evaluación utilizando el marco PEFA nos da una idea acerca de los resultados en materia de cobertura de la auditoría financiera a través de PI 30.1. Mediante este subindicador se evalúa tanto la cobertura como la aplicación de las normas, pero los criterios para obtener las puntuaciones son más exhaustivos que para la pauta de referencia del MMD-EFS¹⁸. La proporción de países que cumplen con los criterios equivalentes a la pauta de referencia de la INTOSAI (es decir, más del 75% de los estados financieros recibidos se someten a auditoría), coincide con los resultados de la aplicación del MMD-EFS (46%), pero, nuevamente, la distribución regional indica que la AFROSAI-E y la EUROSAI se ubican por encima de los promedios informados por las propias EFS, junto con la CAROSAI. También se confirma que es menos probable que regiones como la CREFIAF cumplan con los criterios. Finalmente, cabe señalar que, mientras que en la Encuesta Global se solicita a las EFS que presenten información relativa al último año, tanto la aplicación del MMD-EFS como el análisis mediante el marco PEFA se basan en muestras acumulativas de datos, lo que podría significar que algunas

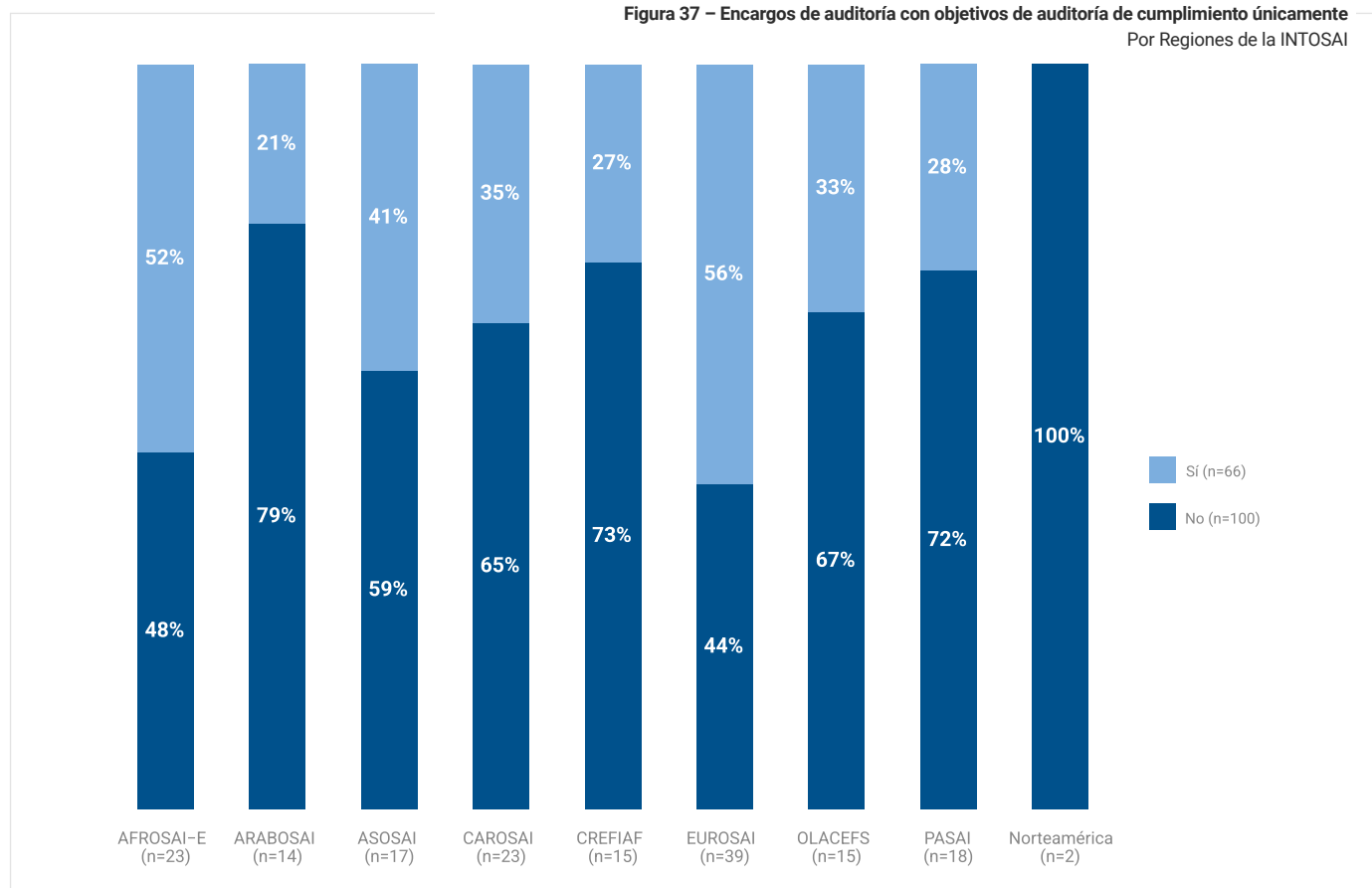
UTILIZACIÓN DEL MMD-EFS PARA EVALUAR LAS PRÁCTICAS DE AUDITORÍA

El Marco de Medición del Desempeño de las EFS (el MMD-EFS) es una herramienta de evaluación del desempeño desarrollada por la INTOSAI y de propiedad de esta organización. Su objetivo es evaluar todos los aspectos del desempeño de las EFS. La INTOSAI posee una colección única de resultados del MMD-EFS. El número oficial de evaluaciones asciende a 108. Se recomienda realizar una evaluación mediante esta herramienta cada 4-5 años, por lo que muchas EFS han efectuado solamente una evaluación, lo que hasta ahora dificulta la realización de comparaciones a lo largo del tiempo.

Los intentos previos de recopilar datos sobre el cumplimiento de las ISSAI mediante la Encuesta Global indican que este aspecto del desempeño es particularmente difícil de evaluar. Si bien el MMD-EFS sirve para examinar todos los aspectos del desempeño, un elemento fundamental de esta herramienta es la posibilidad de evaluar prácticas de auditoría a partir de expedientes de auditoría, lo que brinda información sobre la calidad de dichas prácticas dentro de la organización en su conjunto, tomando como referencia las ISSAI. En el GSR 2023 se analiza una muestra de indicadores del MMD-EFS relativos a la implementación de auditorías para evaluar la calidad de los procesos correspondientes y presentar los resultados como medida de la calidad de la labor de auditoría.

La utilización de muestras del conjunto cada vez más amplio de informes parece indicar que, aunque tales muestras varían entre ejercicios y dicho conjunto es módico, las variaciones registradas a lo largo del tiempo son más bien pequeñas. El MMD-EFS califica los indicadores mediante puntuaciones que van de 0 a 4, donde 4 representa la práctica óptima. A lo largo del GSR 2023, una puntuación de 3 o más coincide con la pauta de referencia en materia de buenas prácticas de auditoría. Cuando en este texto se hace referencia al cumplimiento de la pauta de referencia, se está aludiendo a ello. Los indicadores están constituidos por componentes, a los que se les asigna la misma escala de puntuación, y una tabla de conversión traduce los componentes en la puntuación del indicador. A veces, se hace referencia a la puntuación del componente en el texto.

Figura 37 – Encargos de auditoría con objetivos de auditoría de cumplimiento únicamente
Por Regiones de la INTOSAI



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; INTOSAI

EFS incluidas en las muestras podrían haber mejorado sus prácticas desde que se realizaron las evaluaciones. La Encuesta Global 2023 indica que existe una variación en el modo en que las EFS adoptan las normas de auditoría de cumplimiento. Solo el 48% ha adoptado las ISSAI sobre auditoría de cumplimiento como normas de referencia, que es el mismo resultado que surge del GSR 2020, mientras que el 17% de las EFS ha adoptado normas nacionales compatibles con la ISSAI 400 sobre auditoría de cumplimiento. Otro 19% elaboró sus propias normas basadas en las ISSAI. Como se mencionó anteriormente, la adopción directa parece ser una práctica más común en países de ingresos bajos (IB). Respecto a la auditoría de cumplimiento, el GSR 2020 indicaba que menos del 20% de las EFS realizaba auditorías de alta calidad. De la muestra del MMD-EFS surge que la proporción de EFS que cumplen con la pauta de referencia para el proceso de auditoría en 2023 asciende al 16%. Para comprender mejor lo que hay detrás del resultado, observamos con mayor detenimiento las Regiones de la INTOSAI. En la AFROSAI-E

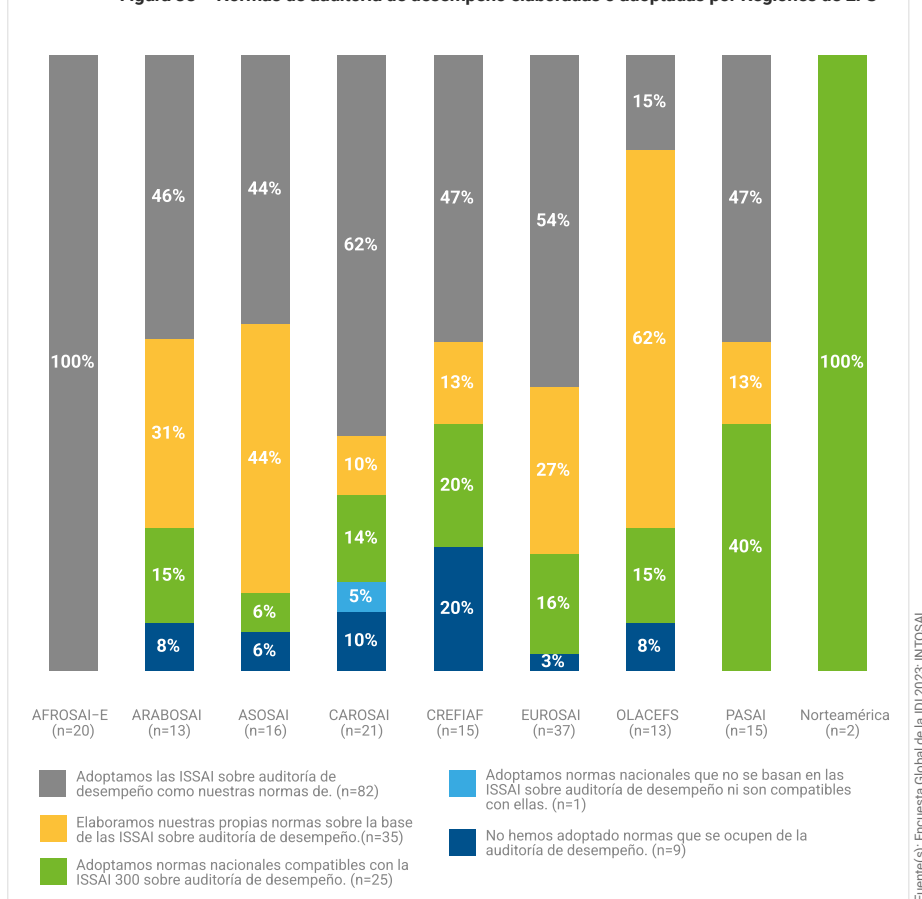
y la EUROSAI parece haber un aumento en el número de EFS que organizan encargos de auditoría que incluyen solamente objetivos de auditoría de cumplimiento. En la PASAI, la OLACEFS, la CREFIAP y la ARABOSAI, menos de un tercio de las EFS realiza auditorías que solamente contienen objetivos de cumplimiento. Esto indica que, aunque se registran mejoras regionales, tal vez transcurra cierto tiempo hasta que observemos una mejora global general.

Un punto de partida positivo es que el 52% de las EFS tiene normas de auditoría de cumplimiento que satisfacen la pauta de referencia de calidad del MMD-EFS y están fuertemente alineadas con la ISSAI 400. No obstante, con respecto a la realización de auditorías, esta proporción se reduce a menos de la mitad, en tanto solamente un 21% de las EFS cumple con la pauta de referencia relativa a la planificación e implementación de las auditorías. Es mayor el número de EFS que cumple con las normas en materia de auditoría de cumplimiento, alcanzando el 31%. Por otra parte, el 55% informa cumplir con la pauta de referencia respecto a la cobertura de las

auditorías de cumplimiento, destacándose el hecho de que las EFS se basan en un criterio de riesgos documentado, y al menos el 60% (por valor) de las entidades auditadas en el marco de su mandato se sometieron a una auditoría de cumplimiento durante el último año, lo que constituye un retroceso con respecto al GRS 2020 como surge de los siguientes gráficos. Sin embargo, el aspecto más preocupante respecto a la cobertura de las auditorías de cumplimiento, es que hasta un 41% de las EFS no se basa en un criterio de riesgos documentado para seleccionar entidades de auditoría, lo que significa que, incluso para el 11% que a pesar de ello estuvo en condiciones de someter por lo menos un 60% de las entidades a una auditoría de cumplimiento, estas auditorías pueden tener incluso menos impacto debido a las entidades escogidas, además de poder afectar la calidad de la planificación de dichas auditorías. Los resultados surgidos de la aplicación del MMD-EFS en lo relativo a la cobertura de auditoría confirman que la situación es preocupante: solamente el 23% de las EFS cumplía con la pauta de referencia durante la evaluación.

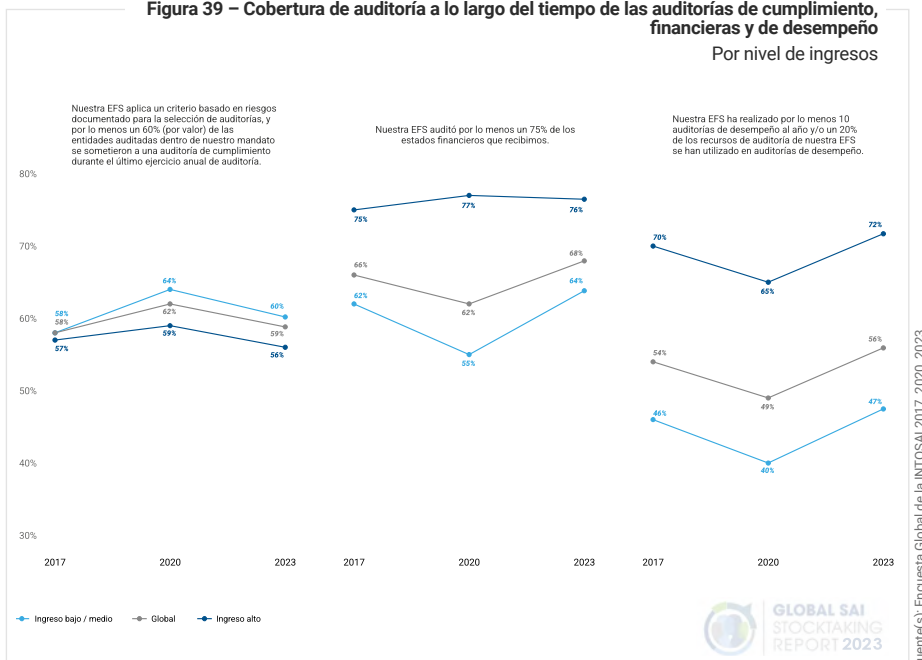
Finalmente, en materia de auditoría de desempeño, el 52% de las EFS ha adoptado las normas correspondientes de las ISSAI como referencia. Vale destacar que la adopción de estas normas en la AFROSAI-E es casi universal, en una proporción que asciende al 100%. Le siguen la CAROSAI y la EUROSAI, con un 57% y un 54%, respectivamente. En la OLACEFS, el enfoque más habitual es desarrollar normas propias basadas en la ISSAI, lo que hacen el 62% de sus miembros. En la PASAI, existe una proporción similar de EFS que adoptan directamente las ISSAI o han adoptado normas nacionales coincidentes con ellas. La muestra del MMD-EFS permite confirmar que las prácticas de auditoría de desempeño son más concordantes con las ISSAI que las de auditoría financiera y de cumplimiento. En principio, el 70% de las EFS que tienen normas de auditoría de desempeño cumplen con la pauta de referencia. La calidad de las normas también parece verse mejor reflejada en la práctica. En este caso, el proceso de auditoría se caracteriza por el hecho de que el 36% de las EFS satisfacen los criterios correspondientes a la planificación, el 47%, los relativos a la implementación, y el 61%, los relativos a la presentación de informes de auditoría. Respecto a la cobertura de auditoría, el 56% de las EFS informa haber gastado el 20% de sus recursos o haber completado 10 informes de auditoría. Es probable que estas EFS, con una práctica de auditoría de desempeño regular y sistemática, se encuentren comprendidas en la muestra del MMD-EFS, lo que ayuda a mejorar los resultados. Al analizarlos en relación con otras variables, surge que es más probable que el cumplimiento de la pauta de referencia relativa a la cobertura de auditoría se verifique en democracias liberales (83%). Esto cobra sentido si se considera que tales democracias liberales, además de ser más avanzadas económicamente, también permiten un intercambio de ideas más abierto, y que el concepto de auditoría de desempeño, cuyo propósito es mejorar el desempeño gubernamental, afrontaría menos obstáculos.

Figura 38 – Normas de auditoría de desempeño elaboradas o adoptadas por Regiones de EFS



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; INTOSAI

Figura 39 – Cobertura de auditoría a lo largo del tiempo de las auditorías de cumplimiento, financieras y de desempeño
Por nivel de ingresos



Fuente(s): Encuesta Global de la INTOSAI 2017, 2020, 2023

Examinando más detenidamente la cobertura de auditoría como un indicador de calidad, podemos observar que existe una variación continua en los diferentes tipos de auditoría a través del tiempo. Desde el GSR 2020, se registra un aumento de la cobertura en auditorías financieras y de desempeño, pero una disminución de

ella en las auditorías de cumplimiento. Los gráficos que se presentan a continuación revelan un patrón inverso en la serie temporal del GSR 2020. Es posible que, aunque los recursos de la EFS se mantengan más o menos constantes, las prioridades cambien, lo que podría explicar las oscilaciones en los encargos.

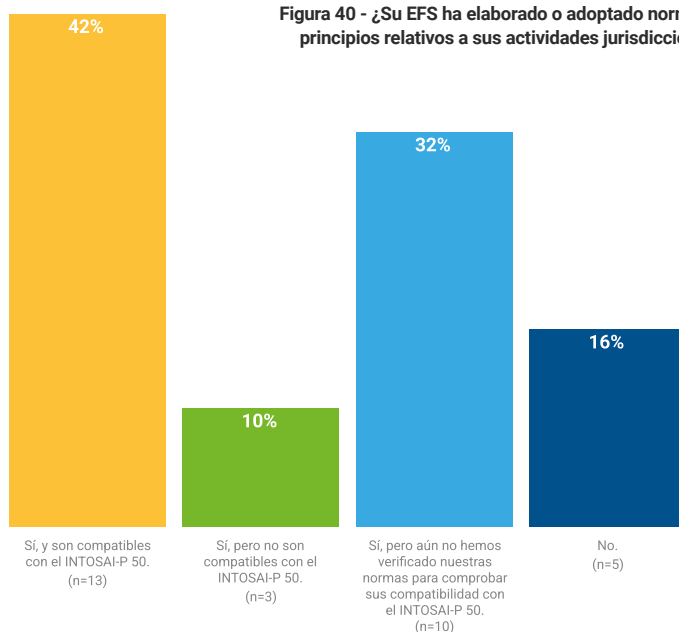
ES NECESARIO QUE EN LAS ACTIVIDADES DE CONTROL JURISDICCIONAL SE APLIQUE Y DOCUMENTE EL ANÁLISIS DE RIESGOS

De los 166 participantes en la Encuesta Global 2023, el 19% informó tener el mandato de realizar actividades de control jurisdiccional. Esta es la misma proporción de EFS que informaron tenerlo en la Revisión anterior. La misión jurisdiccional (como se la conoce) es más común en la CREFIAF, donde el 80% de sus integrantes tienen una misión jurisdiccional vinculada a su conformación como tribunal, cámara o departamento de cuentas. Le siguen la OLACEFS y la EUROSAL. La distribución regional de esta muestra también incidirá necesariamente en los resultados. Es importante destacar que entre el 40% de la EFS que componen la OLACEFS, ellas también se inscriben en el modelo legislativo, lo que implica que su configuración institucional es distinta y se acentúan otros aspectos de las actividades de control jurisdiccional en comparación con lo que podría suceder en una EFS que responde a modelo jurisdiccional.

De acuerdo con la Encuesta Global 2023, casi el 80% de los encuestados realizan actividades de control y juzgamiento de cuentas. En la CREFIAF, todas las EFS con mandato jurisdiccional lo hacen. En otras regiones donde las EFS responden al modelo legislativo, o a otro modelo, las actividades principales difieren. El 65% de las EFS juzgan casos de mala gestión que generalmente son descubiertos a través de auditorías. Esto parece ser una motivación principal para las EFS de la ASOSAI y la OLACEFS, donde las EFS también responden al modelo legislativo. El 71% de la totalidad de los encuestados informa que se sanciona a contadores y directivos a raíz de los resultados de las actividades expuestas. Esto es común en la ARABOSAI, seguida de la EUROSAL y la CREFIAF. De las cuentas recibidas, en promedio, alrededor del 40% fueron sometidas a juzgamiento, y de estas, alrededor de un 40% fueron publicadas.

Otra actividad que forma parte del mandato de las EFS con competencias jurisdiccionales es el control de la Ejecución del Presupuesto, cuyo objetivo es informar a la legislatura. Esta actividad la realizan la mitad de las EFS, y el mandato correspondiente es sumamente común en la CREFIAF, seguido de la EUROSAL. En la ASOSAI, donde las EFS tienen mandatos jurisdiccionales, pero no se ajustan a un modelo jurisdiccional, no se realiza esta actividad. Actualmente, solo algunas EFS (29%) se ocupan de la certificación de cuentas, sin ninguna concentración regional clara.

Figura 40 - ¿Su EFS ha elaborado o adoptado normas y/o principios relativos a sus actividades jurisdiccionales?

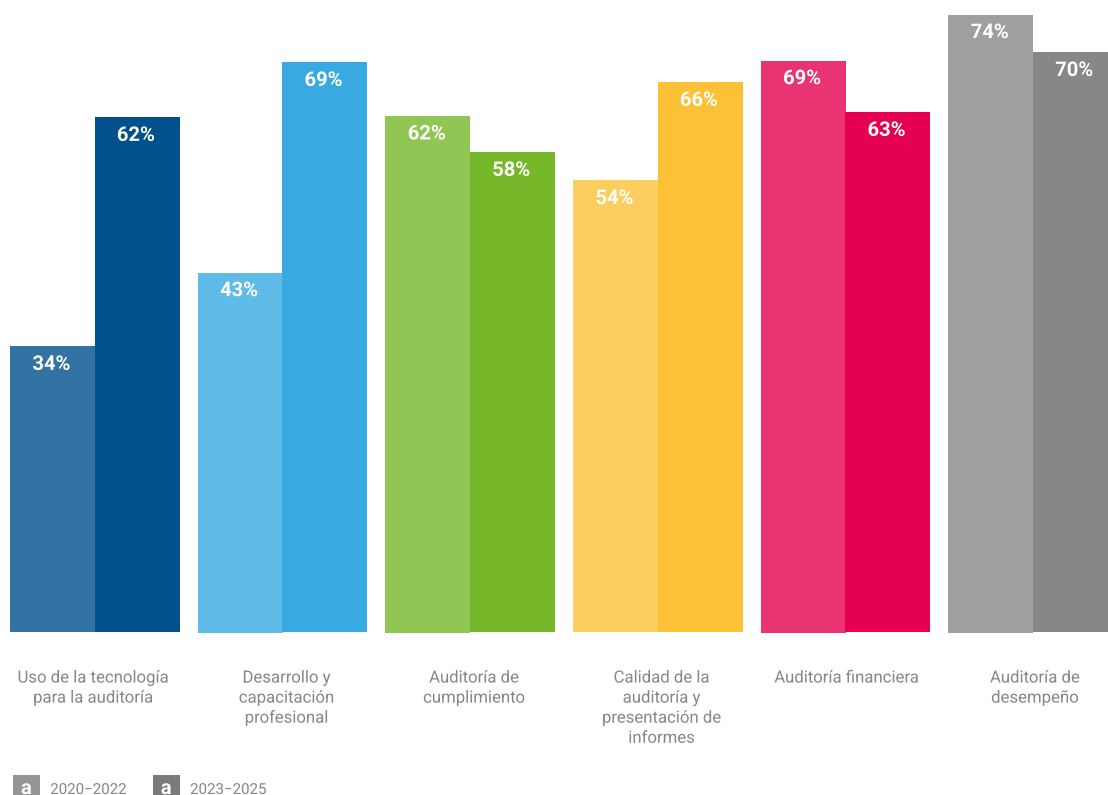


Del 20% de las EFS con una misión jurisdiccional, el 42% ha desarrollado y adoptado principios o normas que consideran compatibles con el INTOSAI P-50. Esto representa un aumento en comparación con el GSR 2020, cuando el 28% informó lo mismo; no obstante, se trata en realidad de un incremento pequeño, dado lo reducido del grupo de encuestados. La misma proporción informa que su norma no es compatible con el P-50 o que no han evaluado sus normas con respecto a este principio. Otro 16% no ha adoptado normas que rijan sus actividades jurisdiccionales.

El 58% de las EFS realiza las actividades de control jurisdiccional por separado de otros encargos de auditoría. El 61% de ellas no realiza controles adicionales combinados con otros encargos. El 35% combina el control jurisdiccional con la auditoría de cumplimiento, y otro 32% informa combinar varios objetivos. Cuando se les preguntó sobre su enfoque para seleccionar las entidades a controlar, el 55% responde que las entidades se seleccionan mediante un proceso documentado, considerando los recursos a disposición de la EFS, el riesgo y la materialidad, mientras que el 35% responde que su proceso garantiza que todas las cuentas sean examinadas dentro de un período razonable. Esto indica que la mayoría de las EFS que realizan actividades jurisdiccionales ha adoptado un enfoque sistemático, pero resulta necesario que más de un tercio lo documente mejor, y que los recursos disponibles pueden limitar la implementación en todos los casos. Este último punto también acentúa la necesidad de que estas EFS recurran a un análisis de riesgos, de modo tal de asegurarse de que su control no solo sea regular, sino también reactivo y relevante en función de los riesgos emergentes en la gestión de determinadas cuentas.

Figura 41 – Desarrollo de capacidades profesionales | Reciente y planificado

Las barras muestran las áreas de desarrollo de capacidades profesionales durante 2020–2022, con planes para 2023–2025, sobre la base de las respuestas dadas por 90 EFS de países en desarrollo



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023

A pesar de la lentitud con la que se avanza en la implementación de las ISSAI, las EFS se han esforzado por mejorar sus prácticas de auditoría. Más del 60% de las EFS de países en desarrollo han recibido apoyo para el desarrollo de sus capacidades profesionales de auditoría durante el período 2020-2022. Más precisamente, un 62% para auditoría de cumplimiento, un 69% para auditoría financiera y un 75% para auditoría de desempeño. El apoyo para el desarrollo de capacidades en las disciplinas de auditoría es el más frecuentemente recibido entre todos los tipos posibles de áreas de desarrollo de capacidades. De la comparación con los resultados de 2020 surge que la proporción de EFS que recibieron apoyo en estas disciplinas de auditoría durante 2020-2022 es casi idéntica a la de aquellas que lo recibieron durante 2017-2019. Sin embargo, el apoyo total recibido para las especialidades de cumplimiento y desempeño fue menor de lo proyectado por las EFS. El 71% de estas entidades recibió apoyo para la

auditoría de desempeño, frente al 82% que proyectaba desarrollar las capacidades correspondientes en el futuro, y, respecto a la auditoría de cumplimiento, el 55% recibió apoyo en comparación con el 66% que proyectaba recibirlo. Es probable que la duración de la COVID-19 haya alterado los planes. Sin embargo, también podría indicar que algunas EFS que precisaban apoyo en estas áreas abandonaron sus ambiciones tras no recibir el apoyo esperado. De hecho, menos EFS proyectan desarrollar capacidades relacionadas con los tipos de auditoría descritos durante el período en curso (2023-2025), como se ilustra en el gráfico a continuación. Aun así, parece que la prioridad de las EFS se orienta con creciente intensidad hacia el desarrollo profesional, el uso de tecnología y la calidad y presentación de los informes de auditoría. Esto último puede ser una señal positiva en cuanto a la futura capacidad de gestionar la calidad de la auditoría y la profesionalización, lo que se analizará en las siguientes secciones.



LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD TODAVÍA TIENEN POTENCIAL PARA MEJORAR

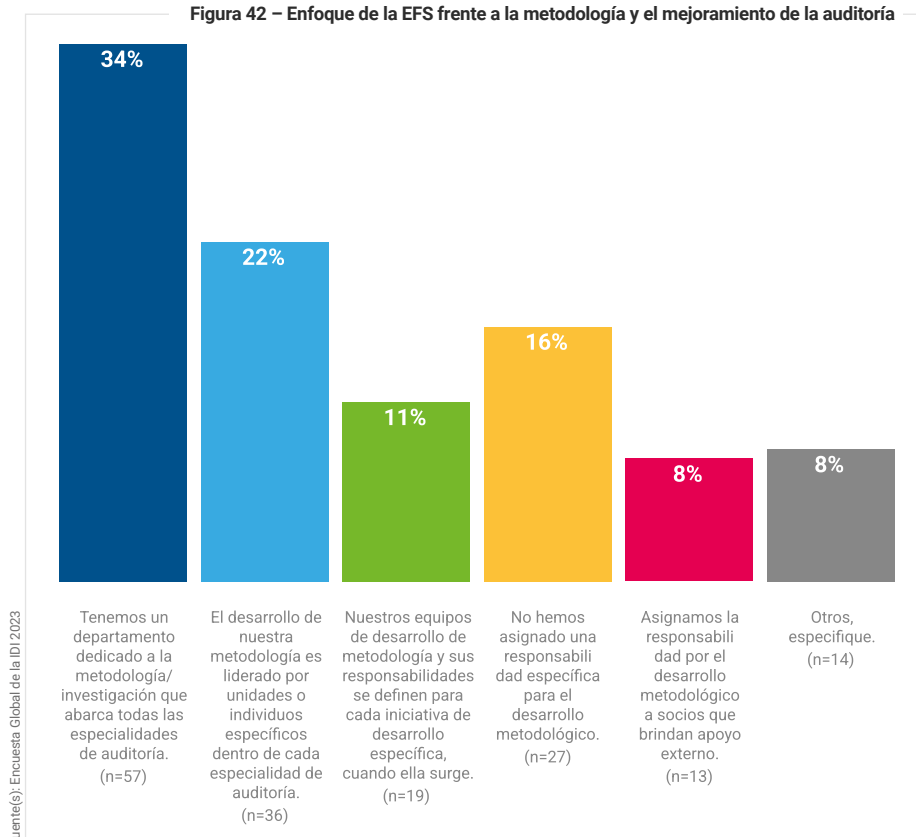
Como se señaló en el GSR 2020, los sistemas y prácticas de gestión de la calidad de la auditoría parecen desempeñar un papel particularmente importante en el desarrollo de buenas prácticas de auditoría. Los resultados correspondientes a las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño comparten en su conjunto el mismo rango. Por ende, en el siguiente análisis se presentan los resultados de manera conjunta para todos los tipos de auditoría. Alrededor del 85% de las EFS ha definido políticas y procedimientos para garantizar la calidad de los procesos de auditoría en las especialidades financiera y de desempeño, con una proporción ligeramente inferior en la especialidad de cumplimiento (80%). La gestión de calidad a nivel de encargo se lleva a cabo en el 73% de las EFS en todas las disciplinas de auditoría. El 61% dispone de un sistema de evaluación de los riesgos vinculados con la calidad. Aunque dos tercios de las EFS poseen un sistema para el monitoreo de la

calidad, el 28% de ellas no cuentan con una función de monitoreo para ninguno de los tipos de auditoría. Sin embargo, el resultado refleja una mejora significativa desde la Encuesta Global 2020, en la que el 39% de las EFS informó no disponer de sistema de monitoreo alguno. Asimismo, el 29% de las EFS no emite conclusiones sobre el sistema de control de calidad basado en el monitoreo mediante una función instrumentada a nivel organizacional, y el 37% de las EFS no ha implementado una unidad que cumpla esa función.

Mediante las evaluaciones realizadas a través de la aplicación del MMD-EFS se examinan las funciones de control de calidad sobre la base de una evaluación combinada del sistema instrumentado y una muestra de auditoría. De estos datos surge que el porcentaje de EFS que cumple con las pautas de referencia relativa al control de calidad (actualmente, la gestión de la calidad a nivel de encargo) es

considerablemente inferior a la existencia de sistemas informada, ubicándose en un 39%, un 44% y un 51% para las auditorías de cumplimiento, desempeño y financieras, respectivamente. No obstante, estas cifras dan cuenta de una mejora desde la última Revisión en lo relativo a la auditoría de cumplimiento, donde los porcentajes se han incrementado en 8 puntos.¹⁹ Estos hallazgos parecen coincidir con aquellos relativos a la adopción de ISSAI, en cuanto a que, mientras que las EFS se esfuerzan por implementar normas y sistemas, tales sistemas y procesos no siempre tienen la calidad suficiente y, por ese motivo, el desempeño de las EFS en relación con el proceso de auditoría no parece mejorar substancialmente durante períodos más reducidos. Por ejemplo, los hallazgos en materia de gestión de la calidad indican que, mientras que las EFS implementan procedimientos y políticas para el proceso de auditoría, en muchas EFS falta una evaluación continua y holística de la calidad de las auditorías mediante unidades de gestión a nivel organizacional, evaluaciones de riesgos, monitoreo y una evaluación de la calidad de la gestión a nivel de encargo. Esto podría constituir un impedimento para la identificación de medidas de mitigación y mejoramiento de las prácticas de auditoría. Asimismo, solo el 34% de las EFS tiene un departamento dedicado al desarrollo de metodologías, lo que también indica una deficiencia de capacidades para examinar y abordar de manera sistemática cuestiones relacionadas con la calidad de la auditoría a través de mejoras en los métodos de auditoría. El hecho de que no exista un enfoque en la calidad de la auditoría a nivel organizacional podría ser uno de los factores que continúa obstaculizando la mejora de las auditorías realizadas por las EFS. Esto a su vez nos conduce a la siguiente parte del capítulo, es decir, el desarrollo de las competencias de auditoría del personal.

Figura 42 – Enfoque de la EFS frente a la metodología y el mejoramiento de la auditoría



[19] El tamaño de la muestra es más pequeño, pero, para este estudio, se considera que un 5-7% indica una mejora.

INSUFICIENCIA DE ÉNFASIS PARA DEFINIR LAS COMPETENCIAS DE AUDITORÍA NECESARIAS PARA PROFESIONALIZAR AL PERSONAL DE AUDITORÍA

Además de instrumentar sistemas para garantizar que las auditorías cumplan con las ISSAI, la EFS debe brindar oportunidades para que su personal de auditoría desarrolle sus capacidades profesionales. La realización de auditorías de alta calidad depende de la capacidad de la entidad para generar un entorno en el que existan oportunidades de aprendizaje y desarrollo, ya sea a través de la implementación de programas internos o la recepción de apoyo externo. Para el desarrollo del personal, la calidad comienza con la definición de las competencias necesarias para la realización de la labor.

El punto de partida para identificar las necesidades de mejora en cuanto a las competencias del personal es una evaluación de los recursos humanos disponibles. Según la Encuesta Global 2023, solo el 37% de las EFS considera

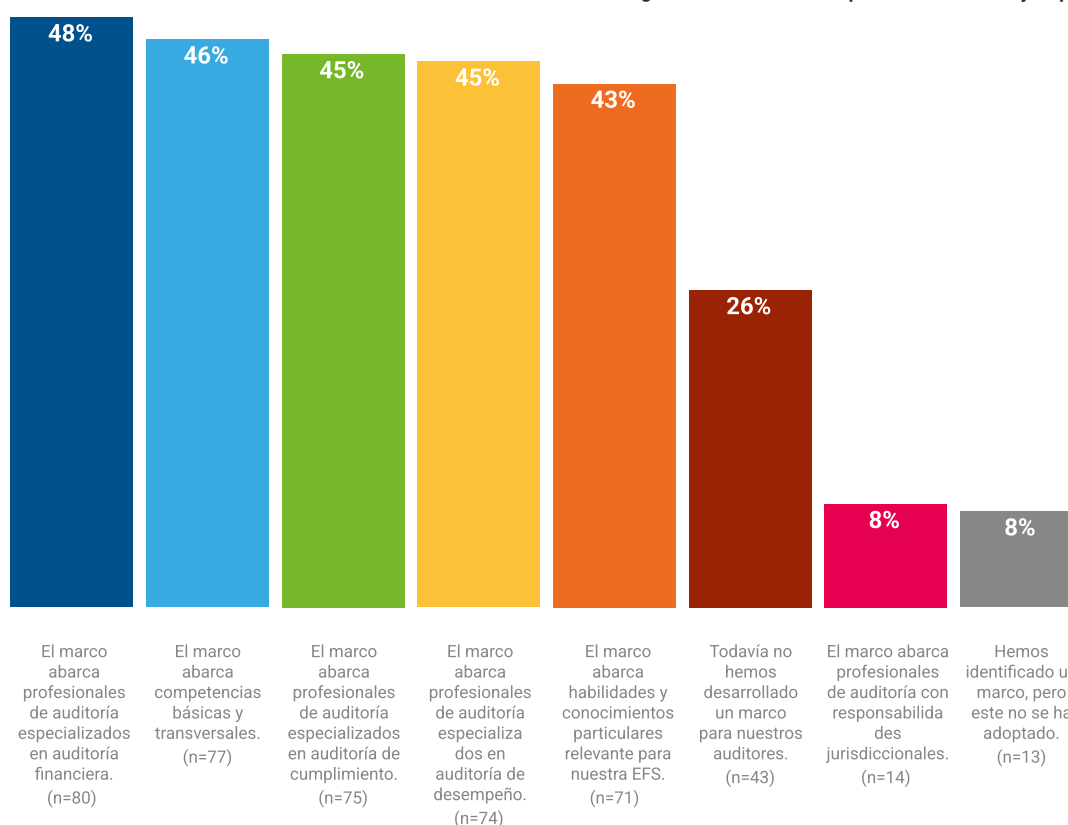
que su personal actual es adecuado tanto en términos de cantidad como de competencias, resultados que son casi idénticos a los de 2020 (39%). El 32% de las EFS considera que sus recursos humanos son inadecuados en términos de cantidad, lo que también supone una mayor carga de trabajo para el personal disponible. El 20% de las EFS considera que ni las competencias ni el número de integrantes de su personal son adecuados, y otro 10% considera que las competencias de su personal son inadecuadas. Curiosamente, aunque existe un patrón relacionado con los niveles de ingresos y la suficiencia del personal, más del 40% de las EFS de países de IA todavía considera que sus recursos humanos resultan inadecuados, ya sea en términos de cantidad, de competencias, o de ambos factores. También hay una gran diferencia entre los PEID y los países no pertenecientes a este grupo. En este caso,

un 11% considera que sus recursos son adecuados, frente a un 47% en el último grupo. Lo mismo ocurre al comparar las EFS de países en contextos frágiles con las EFS en contextos no frágiles. Estos resultados también anticipan el análisis regional, que confirma que el 40% de las EFS de la CREFIAF, el 35% de las EFS de la CAROSAI, el 30% de las EFS de la AFROSAI-E y el 28% de las EFS de la PASAI consideran que su personal actual es inadecuado.

Las respuestas a la Encuesta Global 2023 reflejan que solo el 66% de las EFS ha adoptado un marco de competencias, un sistema para el mapeo de las habilidades profesionales necesarias.

Un cuarto de las EFS informa que todavía no posee un marco de competencias para sus auditores. El análisis revela que los marcos de competencias para

Figura 43 – Marcos de competencias de las EFS y lo que ellos abarcan



auditores financieros, de cumplimiento y de desempeño solamente existen en la mitad de las EFS en el ámbito global. Lo mismo se aplica a las competencias jurisdiccionales correspondientes a aquellas SAI que tienen este tipo de mandato. La mayoría de las EFS lleva a cabo encargos en los que se combina un conjunto de objetivos, por ejemplo, de auditoría financiera y de cumplimiento, lo que significa que los marcos de las EFS deben comprender las competencias necesarias. Es interesante el hecho de que los números sean igualmente bajos cuando se trata de competencias transversales y habilidades específicas de las EFS, lo que indica que está faltando la definición de competencias en general, no solamente debido a los enfoques de auditoría específicos adoptados por las EFS. Aunque las habilidades no se detallaron en la pregunta de la encuesta, de las respuestas surge que las habilidades que van desde el conocimiento sobre los sistemas de GFP del país hasta los principios generales de la auditoría del sector público contenidos en la ISSAI 100, no son explicitados como competencias necesarias en la profesión de auditoría por la mitad de las EFS.

En la AFROSAI-E, las tres disciplinas de auditoría se abordan con mayor frecuencia en el marco de competencias. En el 74% de los casos, se aborda la auditoría financiera, y en el 65% de los casos, las auditorías de desempeño y de cumplimiento. El 61% también informa cubrir competencias transversales, mientras que la EUROSAI es la región en la que las habilidades específicas de las EFS se cubren con mayor frecuencia, lo que ocurre en el 62% de los casos. Si observamos los datos surgidos de la aplicación del MMD-EFS, la evaluación de las habilidades y competencias de los equipos se efectúa en relación con las evaluaciones de las auditorías. Los resultados indican que la gestión general y las habilidades de los equipos en relación con cada una de las

disciplinas de auditoría son relativamente exiguas. En este caso, el 46% cumple con la pauta de referencia para la auditoría de desempeño, el 37% para la auditoría financiera, y solamente el 33% para la auditoría de cumplimiento. Estos hallazgos confirman las carencias observadas en lo relacionado con los marcos y ofrecerían una explicación a las limitaciones en cuanto al desempeño en las auditorías. Por lo tanto, es importante observar cómo las EFS evalúan las competencias de su personal. Dada la reducida proporción de EFS que posee un marco de competencias completamente desarrollado, no sorprende que solo el 39% de estas entidades disponga de un mecanismo para evaluar las competencias del personal de auditoría en función de un marco de competencias. Aún menos EFS (el 33%) informa disponer de mecanismos para promover y evaluar el grado de éxito de las acciones de desarrollo profesional continuo. Esto implica que, incluso si las EFS invirtiesen en su personal ofreciéndole y matriculando a sus integrantes en programas de desarrollo profesional, solo un tercio estaría en condiciones de evaluar el efecto de estas inversiones y, además, es poco probable que dispongan de mecanismos para asegurarse de que las nuevas habilidades y competencias se utilicen adecuadamente mediante su aplicación y ulterior instrumentación. Es probable que la existencia de dichas capacidades organizacionales de las EFS para aplicar y gestionar los conocimientos y experiencias en el conjunto de la organización, o la falta de ellas, constituya uno de los factores clave determinantes del éxito de las EFS en la implementación de las ISSAI. Las competencias del personal se pueden desarrollar mediante estrategias dirigidas de recursos humanos y programas centrados específicamente en la profesionalización. El 57% de las EFS informa haber ensamblado sus procesos de gestión de recursos humanos (los que ellas pueden controlar)

en torno a un marco de competencias del personal de auditoría. Las proporciones son más elevadas que el promedio global en América del Norte, la EUROSAI, la ARABOSAI y la AFROSAI-E. La baja proporción en términos globales cobra sentido a la luz del limitado número de EFS que han adoptado un marco de competencias. En la CREFAF, el 33% de las EFS informa que no controla sus propios procesos de contratación y, por lo tanto, esas EFS no poseen un marco de competencias en funcionamiento. Lo mismo se aplica al 26% de las EFS en CAROSAI. En estas regiones, solo 27% y 35% de las EFS, respectivamente, disponen de marcos de competencias para el personal de auditoría. Cuando se les pregunta acerca de los programas de desarrollo profesional, las EFS responden que recurren más habitualmente a programas de desarrollo interno que no se encuentran regulados por ningún otro organismo. Respecto a la auditoría financiera, esto es común en América del Norte (100%), la EUROSAI (87%) y la ASOSAI (80%). Si consideramos la cantidad de personal y el volumen de recursos necesarios para desarrollar y poner en práctica tales programas, no sorprende que este enfoque se utilice en menor medida en la PASAI (28%) y la CAROSAI (26%), donde existen muchas EFS pequeñas. El patrón regional es similar cuando se trata de auditorías de desempeño y de cumplimiento. Respecto a la auditoría de desempeño, existen programas internos en el 71% de las EFS de la ARABOSAI, el 88% de las EFS de la ASOSAI, el 82% de las EFS de la EUROSAI y el 100% de las EFS de América del Norte. Los últimos resultados podrían relacionarse con el hecho de que en estas regiones existe una mayor proporción de países de IA, con recursos suficientes, y que las EFS de América del Norte han adoptado normas nacionales en materia de auditoría de desempeño, lo que genera la necesidad de contar con formación especializada en este campo.



Figura 44 – Enfoques de la EFS para el desarrollo profesional según la especialidad de auditoría

Enfoque	Auditoría financiera	Auditoría de cumplimiento	Auditoría de desempeño	Control jurisdiccional
Programa interno	61%	59%	58%	64%
Programa interno regulado externamente	21%	19%	19%	16%
Senda desarrollada en torno a las aptitudes profesionales relevantes en materia contable	57%	47%	40%	35%
Senda desarrollada en torno a otro programa externo (p. ej., un programa universitario)	38%	39%	37%	35%
Senda desarrollada en torno a programas del organismo regional de la INTOSAI	45%	46%	48%	32%

La implementación de programas internos regulados por un organismo profesional externo constituye el enfoque menos habitual en todos los tipos de auditoría, en tanto solo un quinto de las EFS recurre a él. Es en la ASOSAI donde esta práctica encuentra mayor difusión. En esta región, el 53% de las EFS informa recurrir a este mecanismo.

Recurrir al desarrollo de trayectos formativos mediante recursos externos, como programas universitarios, es menos común que la utilización de programas internos; no obstante, también aquí se observan diferencias regionales. En cuanto a la auditoría financiera (38%), este enfoque es utilizado por el 57% de las EFS de la AFROSAI-E, el 50% de las EFS de la ARABOSAI, el 53% de las EFS de la ASOSAI y el 47% de las EFS de la OLACEFS, pero solo por el 13% de las EFS de la CREFIAF, lo que indica que esto podría obedecer o bien cuestiones institucionales o a la escasa disponibilidad de prestadores de servicios profesionales. Otro aspecto es, por supuesto, el de los recursos financieros y el pago de matrículas. Según la Encuesta

Global, solo el 7% de las EFS de la CREFIAF considera que dispone de recursos financieros suficientes. Otra explicación podría ser que la auditoría financiera no es muy común en la CREFIAF, sin embargo, también en lo relativo a la auditoría de cumplimiento, la proporción de EFS en la CREFIAF que recurren a este enfoque es baja, ubicándose en un 20%. Esta práctica es más generalizada en la ASOSAI (59%), en la AFROSAI-E (52%) y en la OLACEFS (50%). Sin embargo, también se debe tener en cuenta que el alcance de esta práctica y la proporción de auditores a los que se les ofrece no constan en la Encuesta Global.

Finalmente, cuando observamos estos resultados, considerando además las EFS quedisponendeunmarcodecompetencias, solo un tercio de estas entidades ha adoptado marcos de competencias que abarquen las auditorías financieras, de cumplimiento o de desempeño, además de haber instrumentado mecanismos internos para el desarrollo profesional. Sin embargo, aquellas EFS que sí han adoptado el marco correspondiente disponen de una mayor proporción de

vías de profesionalización en todos los tipos de auditoría, lo que indica que la definición de competencias contribuye a fomentar la profesionalización. En síntesis, las limitaciones en las prácticas actuales de las EFS constituyen un riesgo para la posibilidad de las EFS de avanzar en la profesionalización de su personal de auditoría. Muchas EFS encuentran dificultades para asegurarse de que dicho personal disponga de las habilidades adecuadas. Ello obedece en parte a la falta de recursos, pero, independientemente de las dificultades estructurales, queda claro que el factor fundamental que subyace a este desafío es la falta de competencias de auditoría definidas, además de mecanismos de evaluación de tales competencias. Si consideramos que hasta un 60% de las EFS se propone ofrecer capacitación interna en todos los tipos de auditoría como la senda principal para la profesionalización de sus auditores, este enfoque, centrado en el desarrollo de competencias, será el escogido preponderantemente por muchas EFS. Pero si estas sendas de profesionalización no se sustentan en un marco de competencias integral, y se complementan con una evaluación continua de la calidad, como indican los resultados de este capítulo, existe el riesgo de que el impacto en las capacitaciones y, en última instancia, en la calidad de la auditoría, sea limitado.



LA REDUCCIÓN DEL APOYO ENTRE PARES DURANTE LA COVID PODRÍA EXPLICAR LOS DESAFÍOS CONSTANTES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LAS EFS

A lo largo de los años, las EFS han expresado de forma continua su preferencia por recibir apoyo de sus pares, debido a su particular conocimiento y comprensión de las normas de la INTOSAI y la auditoría del sector público, que conllevan un ejercicio especializado y, a menudo, sensible. Por lo tanto, es sorprendente que en la Encuesta Global 2023 indicaran que su preferencia en términos de apoyo se inclinaba más hacia los socios internacionales para el desarrollo,²⁰ seguidos por la región de INTOSAI correspondiente, mientras que las demás EFS de la misma o de otra región de INTOSAI ocupaban el tercer y cuarto lugar de preferencia, respectivamente. Tal podría ser la explicación de la notoria reducción de las EFS que informaron haber brindado apoyo entre pares, de 71 durante 2017-2019, a solo 42 durante 2020-2022. Esto marca una continuidad en la reducción registrada desde el GSR 2017, cuando 87 EFS informaron haber brindado apoyo entre pares. Pero, a la luz de estos números, también vale la pena señalar que tanto el GSR 2020 como un estudio reciente financiado por la UE (que se basó parcialmente en los datos del GSR 2020) demostraron que existe la necesidad lograr una comprensión más homogénea de lo que el apoyo entre pares implica.²¹ Asimismo, otro factor importante que explicaría lo acontecido recientemente de vincula con la COVID-19, dadas las restricciones a los viajes y la disminución de los niveles de actividad en toda la INTOSAI. El 70% de las EFS que brindan apoyo afirman que la mayor parte del tiempo recurrían a su propio personal para brindar apoyo, lo que incluye visitas físicas, mientras que solo el 24% brindaba apoyo de forma remota con regularidad, lo que indica que las restricciones a los viajes afectarían gravemente la implementación del apoyo. Además, es probable que la incertidumbre y las turbulencias a nivel mundial durante el período examinado afectasen la capacidad de las EFS de planificar la prestación de ese apoyo, considerando que la mitad de ellas depende de financiamiento externo para implementarlo. También vale la pena señalar que el 29% de las EFS prestadoras son las que la mayor

parte de las veces inician el apoyo y, según el 38%, este apoyo se determina principalmente en función de sus propias prioridades y, por último, que para el 37% de las EFS que ofrecen apoyo, el período de prestación de apoyo supera un año.

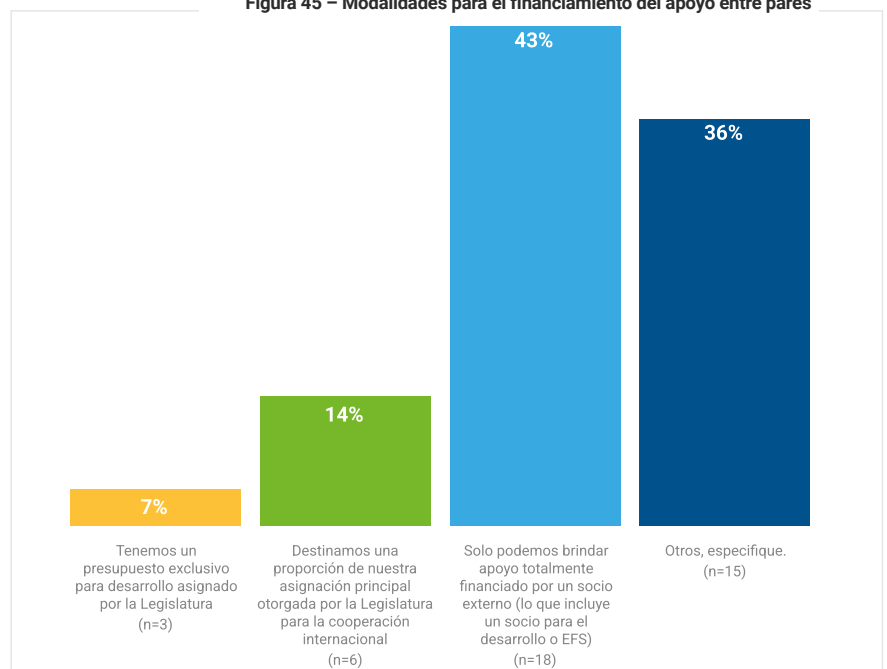
Como se indicó anteriormente, las EFS han manifestado una preferencia por buscar apoyo para el desarrollo de capacidades vinculadas con las auditorías de desempeño, la profesionalización y la calidad de las auditorías. Esto coincide con la presunta experiencia ofrecida por otras EFS y el apoyo que informan haber prestado durante el último período. Según las respuestas a la Encuesta Global, las EFS prestadoras de apoyo en carácter de pares brindaron dicho apoyo con mayor frecuencia en las siguientes áreas: control organizacional, planificación general de auditorías, calidad y presentación de informes de auditoría y auditoría de desempeño, y, por último, auditoría financiera y auditoría de cumplimiento. Casi el 60% de las EFS que proporcionaban dicha modalidad de apoyo se ocupaba de estas áreas. Además del financiamiento disponible, los principales factores para decidir la prestación de apoyo entre pa-

res fueron las áreas en las que se precisaba desarrollar capacidades, y la coincidencia con la experiencia del prestador. Por lo tanto, es posible que la retracción del apoyo entre pares haya conducido a una desaceleración en los esfuerzos orientados al desarrollo de capacidades, que a su vez podrían haber contribuido a un mejor desempeño de auditoría. Entre los prestadores que brindaron apoyo durante el último período, un 80% está dispuesto a continuar brindándolo, mientras que un 30% manifiesta de manera explícita que precisa asistencia financiera para hacerlo. Dado que la inversión a largo plazo consiste en desarrollar las capacidades profesionales de una EFS y mejorar la calidad de la auditoría, y considerando los desafíos observados en el capítulo precedente, parece importante continuar asegurando la participación de pares en estos esfuerzos, para garantizar que la experiencia de las EFS sirva para la prestación de apoyo adaptado a las necesidades de estas entidades.

[20] Las EFS reciben apoyo de diferentes tipos de socios. Los socios para el desarrollo de las EFS podrían incluir donantes bilaterales, donantes multilaterales, implementadores, proveedores de financiamiento a través de embajadas, organismos de la ONU prestadores de apoyo, etc.

[21] Peer-to-Peer Capacity Development Support to Supreme Audit Institutions. ECORYS. 2023.

Figura 45 – Modalidades para el financiamiento del apoyo entre pares



LAS EFS TIENEN CAPACIDAD DE RESPUESTA FRENTE A PROBLEMAS EMERGENTES, PERO LES CUESTA INTERACTUAR ESTRATÉGICAMENTE PARA LOGRAR IMPACTO

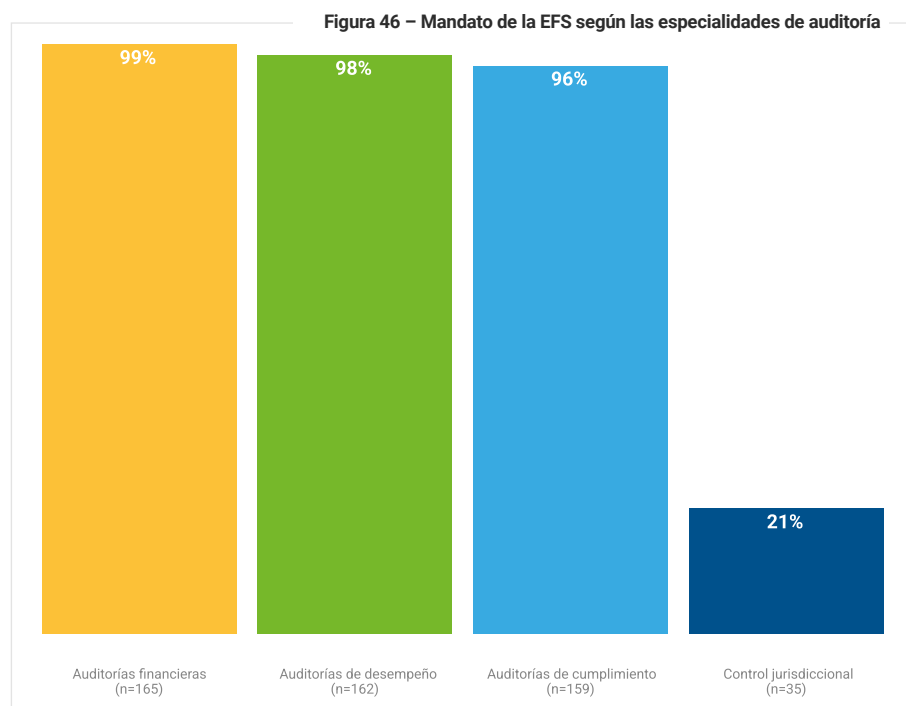
En los últimos años, la discusión acerca del impacto de las EFS ha cobrado mayor intensidad. Podemos entender su potencial para generar impacto a través del INTOSAI P-12, donde se establece el modo en que ellas puede añadir valor a la vida de los ciudadanos mediante su labor. El objetivo general de las EFS es fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad del gobierno mediante la fiscalización del sector público.²² Además, las EFS deben demostrar su relevancia para los ciudadanos y otras partes interesadas. En este capítulo, se analiza la capacidad de estas entidades para lograr impacto mediante sus auditorías, informes, interacciones con las partes interesadas y el seguimiento realizado.

LAS EFS TUVIERON CAPACIDAD DE RESPUESTA FRENTE A LA COVID-19

A nivel mundial, el mandato de las EFS para realizar auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño es casi universal. Existen diferencias regionales en cuanto a la realización efectiva de las diferentes prácticas, como se expone en la sección **Capacidad Profesional**, no obstante, solo un puñado de EFS da cuenta de limitaciones legales para la realización de estos tipos de auditoría. Además, el 21% de las EFS tiene una misión jurisdiccional, y está en condiciones de llevar a cabo actividades de control jurisdiccional.

Los resultados de la encuesta sobre la amplitud del mandato revelan que, aunque el 82% posee mandato para auditar entidades en el ámbito municipal, el mandato del 64% de ellas abarca la auditoría de entidades en el ámbito regional.²³ Cabe señalar que el 96% tiene mandato legal para auditar empresas estatales, mientras que el 79% puede auditar empresas público-privadas, siendo ambos tipos de entidades actores relevantes para el desarrollo económico nacional y la creación de empleo. Casi universal, con un 96%, es el mandato para auditar autoridades fiscales, seguido por el 86% con un mandato para auditar fondos y presupuestos de seguridad y defensa.

Menos común, pero aún generalizado, es el mandato para auditar fondos de donantes, informado por el 63% a nivel mundial. De



acuerdo con la distribución regional, este mandato es casi universal en la AFROSAI-E, donde alcanza el 91%, seguido por un 72% en la PASAI, un 71% en la ASOSAI, un 67% en la OLACEFS y un 65% en la CAROSAI. La distribución regional confirma que las EFS de países que son receptores de apoyo al desarrollo podrían desempeñar un papel importante en la supervisión del uso de los fondos de donantes que ingresan al país. Esto se confirma a través de la distribución por nivel de ingresos, ya que solo el 42% de las EFS de países de IA tiene este mandato,

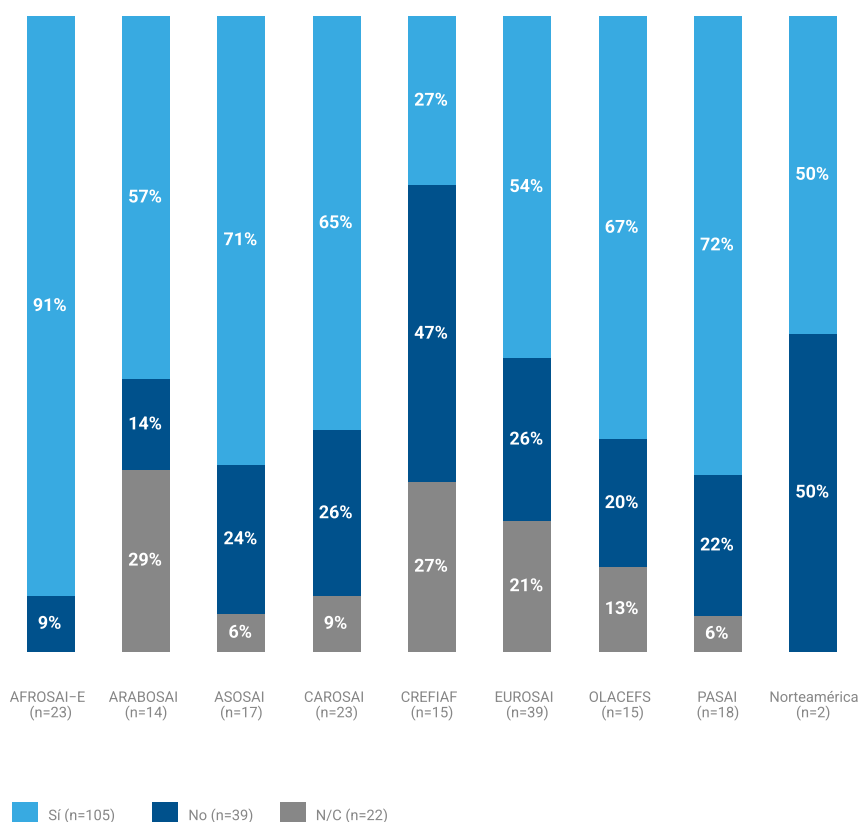
en comparación con los países de ingresos bajos, donde el promedio es del 73%. También vale la pena mencionar que es más probable que las EFS tengan este mandato en países con mayores niveles de corrupción, reiterando una vez más que las EFS podrían desempeñar un papel importante en la supervisión de la gestión de fondos en estos contextos.

[22] INTOSAI P-12 El Valor y Beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – marcando una diferencia en las vidas de los ciudadanos.

[23] Cuando existe tal nivel.

En los últimos tres años, las EFS se han ocupado de realizar auditorías sobre contratación pública (87%), gastos de emergencia relacionados con la pandemia de COVID-19 (87%) y recaudación de impuestos e ingresos públicos (85%). Aunque la contratación pública y la recaudación de impuestos e ingresos públicos son temas comunes de auditoría para las EFS, han cobrado incluso más importancia a la hora de evaluar las medidas implementadas durante la pandemia, y es probable que los números informados se superpongan con las auditorías de la COVID. En la ARABOSAI, la ASOSAI, la EUROSAI y América del Norte, la auditoría del gasto relacionado con la COVID fue universal, alcanzando un 100%. Estas auditorías también son casi universales en la AFROSAI-E, la OLACEFS y la PASAI. En la CAROSAI y la CREFIAF, los números son ligeramente inferiores, ubicándose en un 74% y un 73% respectivamente. En el caso de las EFS de la CREFIAF, las limitaciones podrían vincularse con el mandato, ya que solo el 27% de ellas está habilitado para auditar los fondos de donantes, de donde provino parte del financiamiento de emergencia para los países de ingresos bajos.²⁴

Figura 47 – Mandato legal para auditar fondos de donantes



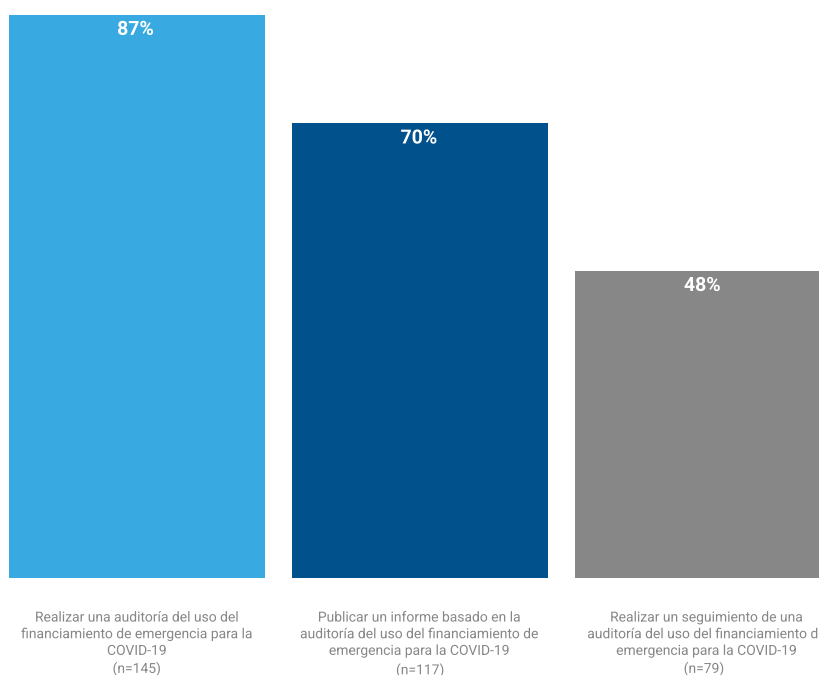
Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; INTOSAI

[24] Según sus observadores de apoyo, el Banco Mundial y el FMI brindaron asistencia financiera a más de 100 países y 90 países miembro, respectivamente, durante 2020-2022.

Véase también: IMF Financing and Debt Service Relief and The World Bank Group's Support to Countries during the COVID-19 Crisis

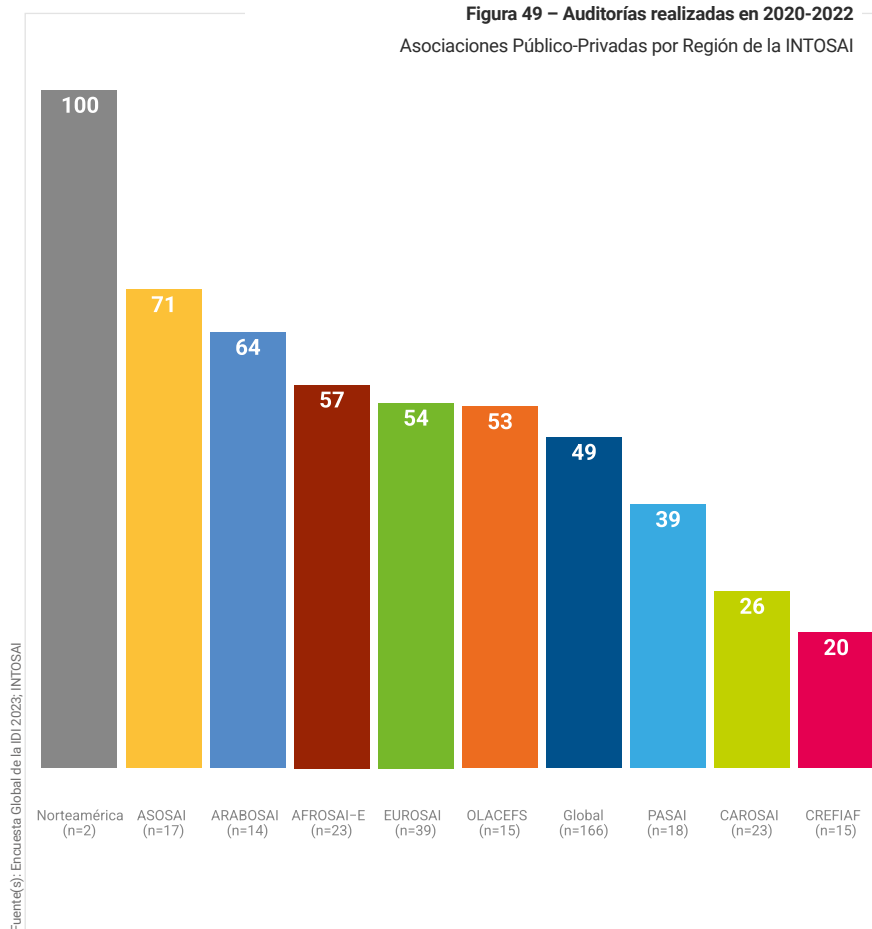


Figura 48 – Auditoría, publicación y seguimiento del financiamiento de emergencia para la COVID-19



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023

Figura 49 – Auditorías realizadas en 2020-2022
Asociaciones Público-Privadas por Región de la INTOSAI

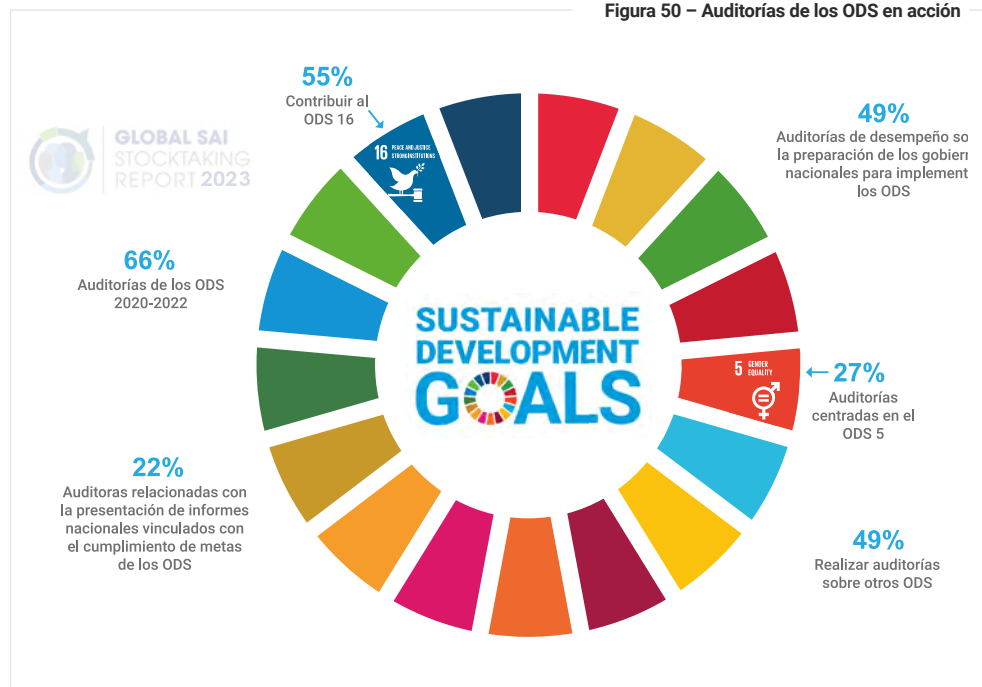


Un 68% de las EFS realizó auditorías de la gestión de la deuda pública, otra área vinculada con los acontecimientos globales. La práctica fue más generalizada en la ASOSAI, la ARABOSAI, la AFROSAI-E y la OLACEFS. Son menos las EFS que han efectuado auditorías del sector bancario (43%). Esto tuvo lugar con mayor frecuencia en la ARABOSAI (86%) y la ASOSAI (82%). Los resultados podrían obedecer a que los bancos son de propiedad pública. Solo el 4% lo hizo en la CAROSAI, donde los modelos de propiedad privada internacional son la norma. A pesar de la alta proporción de EFS cuyo mandato incluye la realización de auditorías de asociaciones público-privadas (APP), solo el 49% realizó auditorías en este ámbito. La brecha entre lo previsto en el mandato y la acción se verifica en varias regiones, especialmente en la CREFIAF, donde el 100% confirma tener dicho mandato, pero solo el 20% realizó auditorías de APP. Análogamente, el 91% de las EFS de la AFROSAI-E confirma que tiene el mandato para realizar tales auditorías, pero solo el 57% lo hizo. Es preocupante observar que la realización de auditorías de APP es una práctica menos frecuente entre las EFS de países con altos niveles de corrupción.

LAS EFS ESTÁN DIRIGIENDO SU ATENCIÓN HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

Durante los últimos tres años, auditar la sostenibilidad se ha convertido en una prioridad cada vez mayor para las EFS. El 66% realizó auditorías sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el 64% llevó a cabo auditorías ambientales. Los resultados de la Encuesta Global también muestran que el 49% realizó auditorías de desempeño sobre la preparación de los gobiernos nacionales para implementar los ODS, mientras que el 43% realizó auditorías de desempeño sobre la implementación de estos objetivos en el ámbito nacional. Esta última cifra refleja un aumento substancial desde el GSR 2020, cuando solo el 30% se ocupaba de esta temática

Figura 50 – Auditorías de los ODS en acción



También se registra un aumento del 16% al 22% en la proporción de EFS que llevan a cabo auditorías con el propósito de informar acerca de la situación del país respecto al cumplimiento de los ODS. Otro 49% también confirma que realiza auditorías sobre otros ODS específicos. Algunos ejemplos mencionados aquí son el ODS 1, sobre la eliminación de la pobreza, el ODS 3, sobre la salud y el bienestar, el ODS 6, sobre la limpieza del agua y el saneamiento, y el ODS 13, sobre acción por el clima; y casi todos los ODS son cubiertos por una o más EFS. Una EFS informa estar llevando a cabo auditorías de desempeño adaptadas para abordar aspectos específicos de los ODS.

Si bien la auditoría de la implementación de los ODS va en aumento, las auditorías sobre el ODS 5, relativo a al logro de la igualdad de género para todas las niñas y mujeres, parecen ser limitadas, en tanto solamente el 27% de las EFS ha realizado auditorías vinculadas con esta área. Esta práctica,

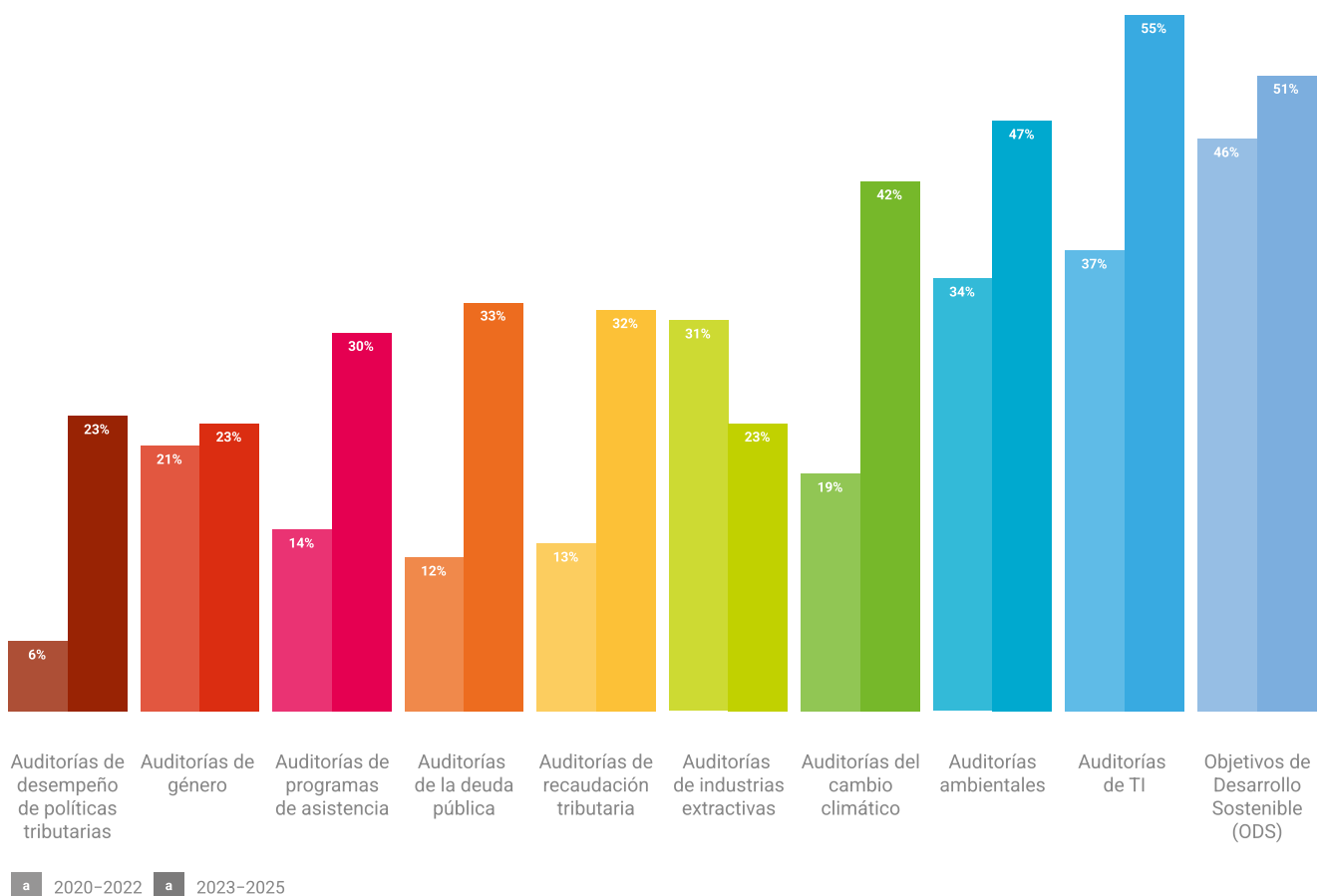
no obstante, es común en el Continente Americano: una proporción del 100% en América del Norte y del 73% en la OLACEFS, en este último caso mediante auditorías cooperativas. La práctica general de las auditorías de género es igualmente baja, ubicándose en un 31%, mientras que la incorporación de la perspectiva de género a las auditorías es incluso menos común, teniendo lugar en solamente un 21% de las EFS. No obstante, los números reflejan una mejora respecto al GSR 2020, cuando el 24% había realizado auditorías y un 14%, incorporado cuestiones de género. La mejora en los resultados parece obedecer a un aumento general en todas las regiones, impulsado en particular por la OLACEFS, la ASOSAI y la CREFIAF en lo relativo a las auditorías de género, y la OLACEFS y la ASOSAI respecto a la incorporación de la perspectiva de género.

Según parece, el enfoque en los ODS también ha sido impulsado por la

participación de las EFS en actividades de desarrollo de capacidades. Según la Encuesta Global, el 46% de las EFS de países en desarrollo recibió apoyo para el desarrollo de capacidades vinculadas con las auditorías de los ODS durante 2020-2022. El 51% planea desarrollar estas capacidades también durante el período 2023-2025, lo que indica un interés sostenido en el tema. En el gráfico de la izquierda se muestra el apoyo recibido y el desarrollo de capacidades previsto sobre temas técnicos de auditoría para 90 países en desarrollo. Esto indica que, en los próximos años, además de los ODS, la auditoría de las TI, las auditorías ambientales y el cambio climático serán temas de gran interés sobre los que las EFS desearán desarrollar capacidades de auditoría. También vale la pena mencionar la duplicación del interés expresada (en comparación con el apoyo recibido) en la auditoría de programas de ayuda, deuda pública y recaudación de impuestos.

Figura 51 – Desarrollo de capacidades profesionales por temas | Recientes y planificadas

Las barras representan áreas de desarrollo de capacidades profesionales durante 2020-2022, con planes para 2023-2025; Basado en las respuestas de 90 EFS de países en desarrollo



ES NECESARIO QUE SE COMPRENDAN MEJOR LAS PRÁCTICAS RELATIVAS A LA PRESENTACIÓN DE INFORMES POR PARTE DE LAS EFS

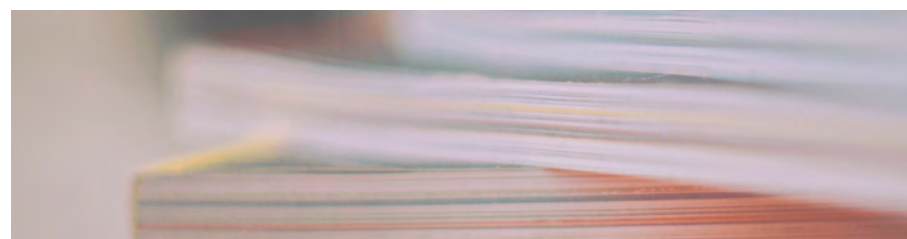
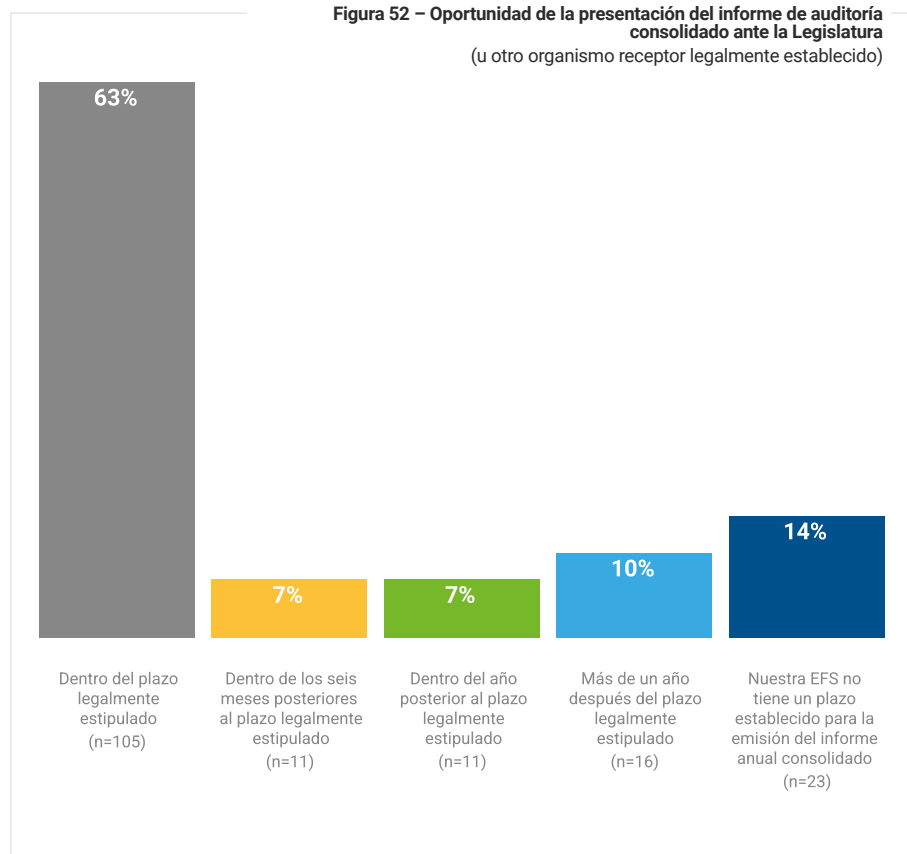
Las EFS disponen de una serie de mecanismos esenciales para asegurarse de que los resultados de sus auditorías sean bien comprendidos y utilizados por las partes interesadas. Tales mecanismos incluyen:

- Elaboración de informes
- Publicación
- Comunicación
- Debate de los resultados
- Seguimiento

Algunos mecanismos, como los informes de auditoría, se vinculan con obligaciones de carácter legal, mientras que otros son optativos para las EFS. Lo común en ambos casos es que se requiere interés, predisposición y comprensión de la interacción de las EFS con las partes interesadas clave para el logro del éxito. En las siguientes secciones se resume el análisis de los resultados de la Encuesta Global en estas áreas. Comenzamos analizando los informes y luego pasamos a la comunicación de los resultados de la auditoría, previamente a analizar el seguimiento.

Un aspecto importante para asegurarse de que los resultados de la auditoría sean relevantes y estén a disposición de las partes interesadas es la presentación oportuna de los informes. Esto responde habitualmente a una obligación legal de informar y, por lo tanto, a un mecanismo institucional por el que se garantiza que los resultados de la auditoría se presenten ante quienes tienen el mandato de actuar en función de ellos. A menudo existe un cronograma vinculado con la obligación de informar.

Como puede observarse en el gráfico anterior, el 63% de las EFS emitieron su informe anual de auditoría dentro del plazo legalmente estipulado. Los resultados son casi idénticos a los del GSR 2020 (61%), lo que indica que es posible que exista algún problema estructural subyacente a la capacidad de las EFS para presentar los informes oportunamente. La presentación



con un año de demora luego de recibirse los informes parece más habitual en los PEID, donde esta situación alcanza el 23%, lo que puede indicar la presencia de cuestiones estructurales que demoran la presentación ante la Legislatura, sumados a lo reducido de su personal, que podría generar dificultades en términos de puntualidad. La emisión tardía de informes también se correlaciona con niveles más elevados de corrupción. Del análisis no surgen patrones relacionados con interferencias en el acceso a la información o la presentación de informes que pudiesen explicar la tardanza en realizar tales presentaciones. Sin embargo, las EFS

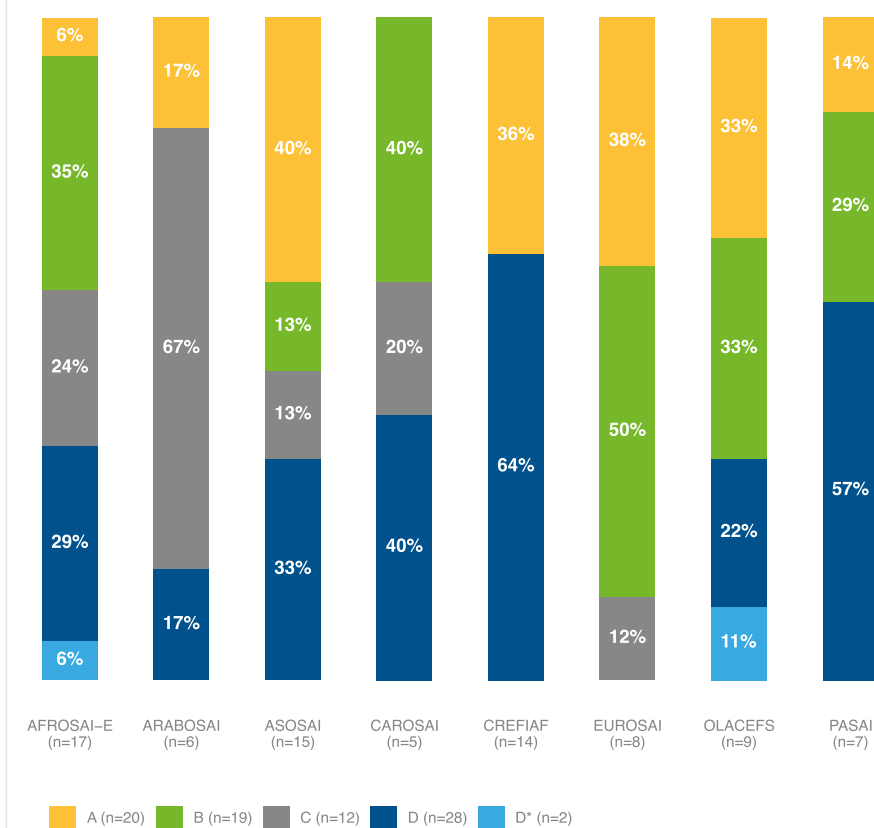
que han dado cuenta de demoras, u operan sin plazos legales para la presentación de su informe anual de auditoría, en el 40% de los casos no poseen sistemas de monitoreo para ninguno de los tipos de auditoría, lo que indica que la tardanza en las presentaciones también podría obedecer a una cuestión de capacidades internas.

Los resultados de la aplicación del marco PEFA también pueden arrojar luz sobre la puntualidad de presentación de los informes de auditoría. El análisis de una muestra de evaluaciones revela que el 63% de las EFS presentaron sus informes de

auditoría a la legislatura u otro organismo responsable por las finanzas públicas dentro de los nueve meses posteriores a la recepción de los estados financieros. Los datos revelan que, de hecho, la mayoría de las EFS informan a las partes interesadas pertinentes de manera relativamente oportuna. Un aspecto interesante de los resultados vinculados con las dos fuentes de datos es que una región como la CREFIAF está teniendo un desempeño relativamente bueno en cuanto a la presentación oportuna de los informes. Según la Encuesta Global, el 47% de las EFS informa que presenta los resultados dentro del plazo estipulado, y según las evaluaciones realizadas mediante el marco PEFA, el 46% de las EFS de la CREFIAF lo hace dentro de los tres meses. Aunque regiones como la OLACEFS y la EUROSAL contienen una mayor proporción de EFS que realizan presentaciones oportunas, esto también respalda la noción de que tal vez no solo existan elementos institucionales (como la propensión a responder a la Legislatura de una EFS que se ajusta al modelo legislativo), con obstáculos en otros modelos) que expliquen la presentación tardía de informes.

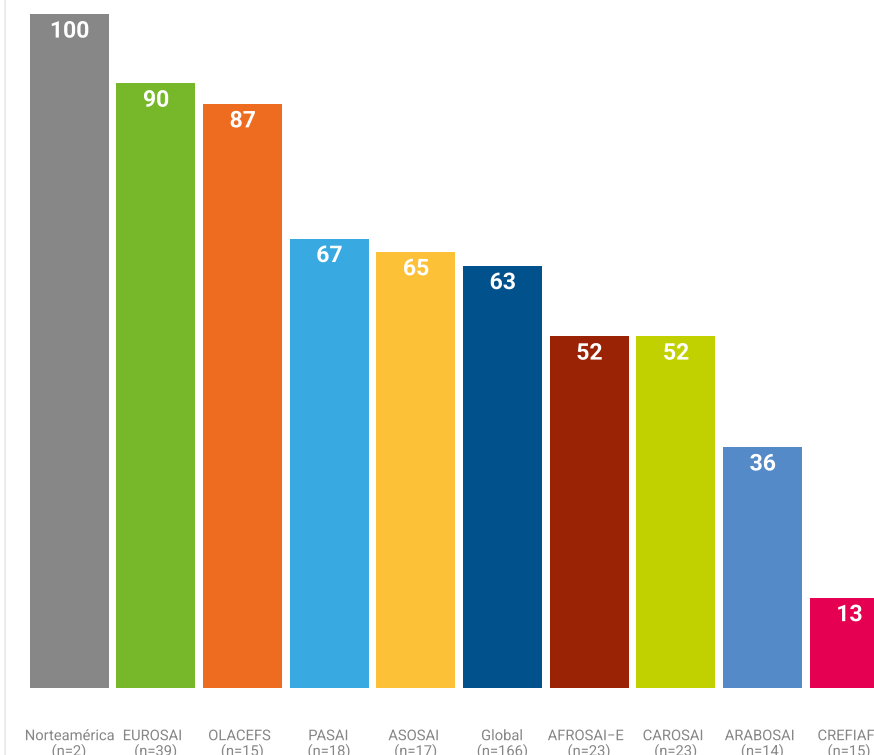
Como se expone en el Capítulo 1, el 86% de las EFS publicó informes, pero la proporción promedio de informes publicados disminuyó del 77% al 69% desde 2020. Posteriormente, el número de EFS que publicaban el 80% de sus informes disminuyó del 70% al 63%. En la EUROSAL, el 90% de la totalidad de las EFS publicó al menos el 80% de sus informes, seguido por el 87% en la OLACEFS. En la CREFIAF, solo el 13% publicó el 80% de sus informes. Estos resultados deben considerarse en conjunto con el hecho de que el 27% de las EFS de la CREFIAF no se encuentran sujetas a un plazo legal para la publicación de informes y, por ende, no están expuestas a los mismos incentivos o presiones para publicarlos. Otro aspecto es que son menos las EFS que, formando parte del Poder Ejecutivo (67%), publican algún informe, y el 20% de las EFS de la CREFIAF forman parte del Poder Ejecutivo.

Figura 53 – PEFA 30.2 Presentación de informes de auditoría a la legislatura por Región de la INTOSAI



Fuente(s): Marco PEFA 2016 (evaluación más reciente), INTOSAI

Figura 54 – Proporción de EFS que publican por lo menos un 80% de auditorías realizadas durante el último año, por regiones de la INTOSAI



Fuente(s): Encuesta Global de la INTOSAI 2023; INTOSAI

Figura 55 – Porcentaje de informes de auditoría publicados, sobre la base de informes de auditoría elaborados durante el último ejercicio anual de auditoría finalizado

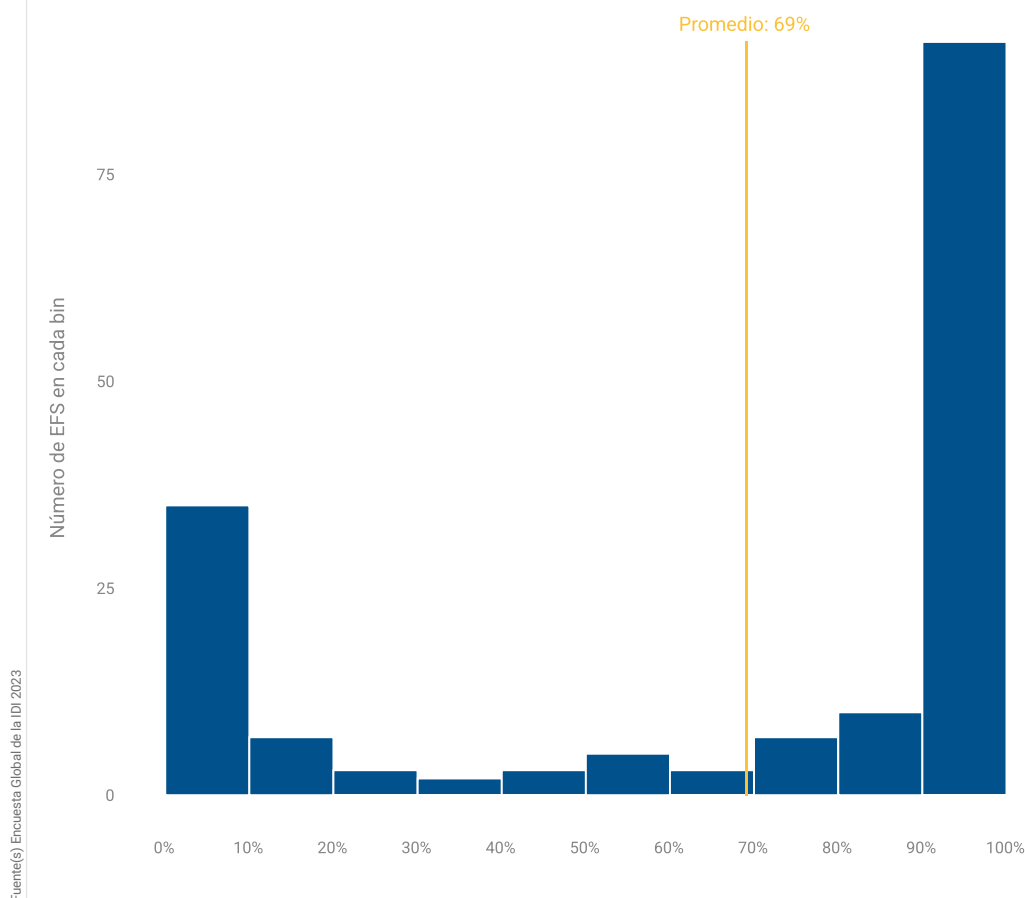
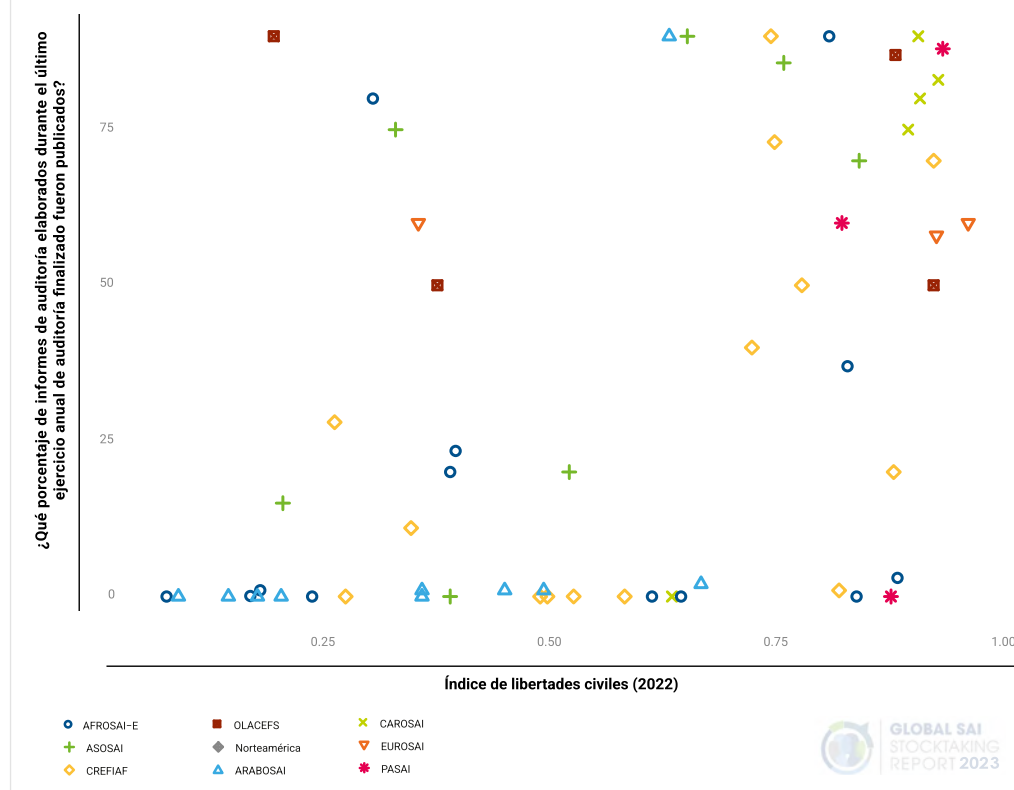


Figura 56 – Relación entre los niveles de libertad civil y la proporción de publicaciones de auditorías

Resultados por región de la INTOSAI



Considerando la distribución entre las EFS a nivel mundial, el gráfico a continuación presenta una forma de 'U', indicando un grupo de EFS que publica del 0 al 10% de los informes en la parte inferior de la escala, y otro gran grupo de EFS (más de 75 EFS) que publica el 100% de sus informes, con muy pocas EFS en los intervalos intermedios. Es difícil detectar algún factor común que explique la fuerte caída en las publicaciones o la pequeña proporción de EFS que publica solo la mitad de sus informes. Podría ser que algunas de las EFS que publican todos sus informes, están legalmente obligadas a hacerlo. También existe la posibilidad de que estas EFS presenten sus resultados de modo tal que les permita publicar los elementos más importantes de todas las auditorías en un informe anual principal, lo que facilita la realización de una publicación total. La publicación de informes parece guardar una correlación moderada con los niveles de libertades civiles, lo que indica que, en contextos donde el espacio cívico es mayor, son más los resultados de auditoría que se encuentran públicamente disponibles. Esto también se corresponde con los datos que indican que la publicación de resultados es mayor en países cuyos niveles de rendición de cuentas diagonal son más elevados, lo que implicaría que, aumentar la transparencia mediante la publicación de más informes, también podría traer aparejado un mayor apoyo a las EFS de partes interesadas, como los medios y las OSC, con el propósito de exigir rendición de cuentas al gobierno.

UNA MAYOR TRANSPARENCIA EN TORNO A LAS ACTIVIDADES JURISDICCIONALES PODRÍA AYUDAR A MEJORAR EL IMPACTO

Del análisis de las prácticas informadas por las EFS con misiones jurisdiccionales, surge que la transparencia podría constituir un problema para algunas de estas EFS. Luego de las instancias de control y juzgamiento, el 84% de las EFS notifica diligentemente acerca de sus decisiones al sujeto controlado. El 55%, por su parte, publica un informe en el que se combinan los resultados de actividades jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Esta parece ser una práctica que se lleva a cabo en la EUROSAL y la OLACEFS. Asimismo, la OLACEFS también tiene el mayor número de EFS que informan publicar decisiones de actividades de control jurisdiccional, mientras que las EFS de esta región informan que publican los resultados de las auditorías asociadas a las actividades de control jurisdiccional. Como se expuso en el capítulo sobre **Capacidad Profesional**, alrededor del 40% de las cuentas sometidas a juzgamiento fueron publicadas.

En cuanto al seguimiento de los resultados, solo el 32% ha desarrollado un sistema que permite seguir la implementación de las decisiones emitidas por la EFS. Unas pocas EFS elaboran y publican un informe de seguimiento sobre la implementación de tales decisiones. Al parecer, en estas EFS, el enfoque en la auditoría tradicional es una cuestión central, y el aspecto de la publicación es más común tanto para las auditorías como para las actividades jurisdiccionales en igual medida.

Los resultados mencionados previamente parecen relacionarse con el impacto percibido de la labor realizada. Mientras que el 60% de estas EFS consideran que las entidades pertinentes han implementado completamente o en gran medida las decisiones derivadas de las actividades jurisdiccionales, el enfoque respecto a la organización del encargo no parece afectar los resultados. Sin embargo, otras EFS que llevan a cabo las actividades separadamente de otros objetivos de auditoría informan que las decisiones se implementan. Mientras que a nivel regional la evaluación de la implementación parece ser más positiva en la EUROSAL, la ARABOSAI y la ASOSAI, el número de encuestados es bajo (coincidentalmente con la proporción de EFS con mandatos jurisdiccionales), por lo que al considerar grupos de encuestados más grandes, como la OLACEFS y la CREFIAF, el panorama se torna más complejo. Otro aspecto que parece incidir favorablemente en la evaluación de la implementación de decisiones es si las vinculadas con los resultados se publican, los resultados de las auditorías se publican, o los resultados se exponen en el informe anual. Esto indica que la transparencia de las actividades jurisdiccionales podría contribuir a mejorar el impacto. Si se consideran los factores contextuales, es importante señalar que las EFS de países con niveles más altos de corrupción informan tener niveles más bajos de implementación en comparación con aquellos con niveles de corrupción medios o bajos, lo que implica la existencia de una correlación negativa.

LA DEBILIDAD EN LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA CONTINÚA AFECTANDO EL IMPACTO DE AUDITORÍA

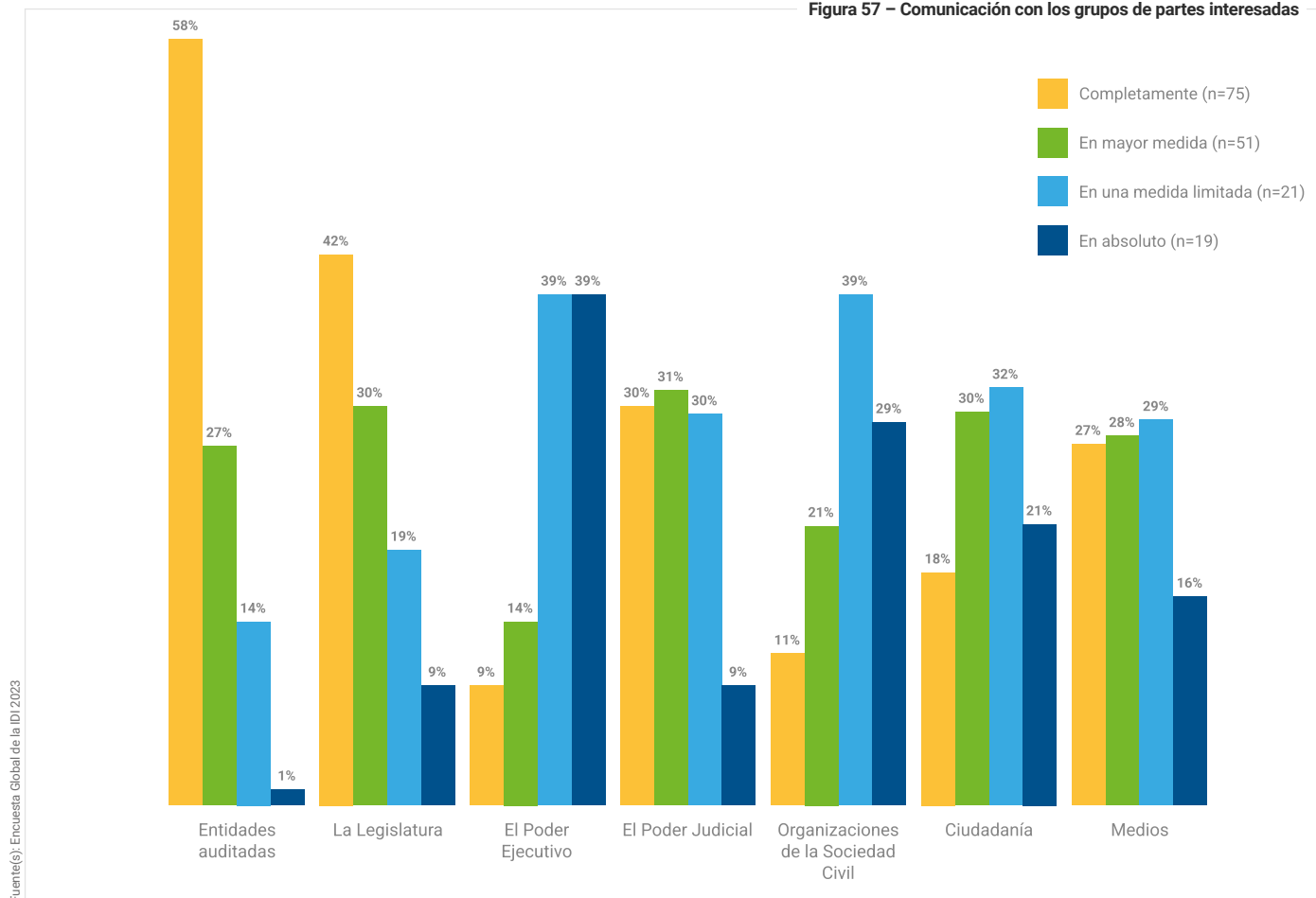
Una comunicación regular y comprensible es necesaria para asegurarse de que el mandato de la EFS sea bien entendido, y constituye una herramienta importante para captar las necesidades y reacciones de las partes interesadas. La comunicación puede utilizarse estratégicamente como un componente de la gestión de partes interesadas durante las auditorías, en relación con la propugnación del mandato de la EFS, o como una herramienta para exhibir externamente y concienciar al público acerca de los resultados de las auditorías y el papel que estas entidades desempeñan. El 68% de las EFS tiene una estrategia de comunicación, y hasta el 75% dispone de un plan de comunicación que aborda integralmente a todas las partes interesadas

relevantes y los puntos de comunicación, además de cubrir las herramientas y los enfoques adecuados para la comunicación externa.

Respecto a lo último, parece registrarse una pequeña mejora (70% en el GSR 2020). No obstante, los resultados indican que las EFS mantienen cierta pasividad en cuanto a su enfoque en la gestión de las partes interesadas y la utilización de la comunicación como una herramienta para el logro de objetivos. Mediante la Encuesta Global observamos que existe una diferencia en cuanto al modo en que las EFS se relacionan con sus partes interesadas institucionales (responsabilidad horizontal) y la ciudadanía y los medios en carácter de

partes interesadas (como facilitadoras de la responsabilidad diagonal y vertical). El 85% de las EFS afirma que se comunica con las entidades auditadas de manera regular. Análogamente, el 75% se comunica de forma regular con la Legislatura. Sin embargo, cuando se trata del Poder Ejecutivo, la comunicación es muy limitada, en tanto el 75% de las EFS se comunica con este poder escasamente, o no lo hace en absoluto. Esto también refleja un cambio respecto al GSR 2020, cuando el 63% afirmaba comunicarse regularmente con el Poder Ejecutivo. Un salto similar en la dirección opuesta se observa en lo relativo a la comunicación regular con el Poder Judicial. En este caso, el 61% de las EFS da cuenta de una comunicación regular, en comparación con el 28% del último GSR.

Figura 57 – Comunicación con los grupos de partes interesadas

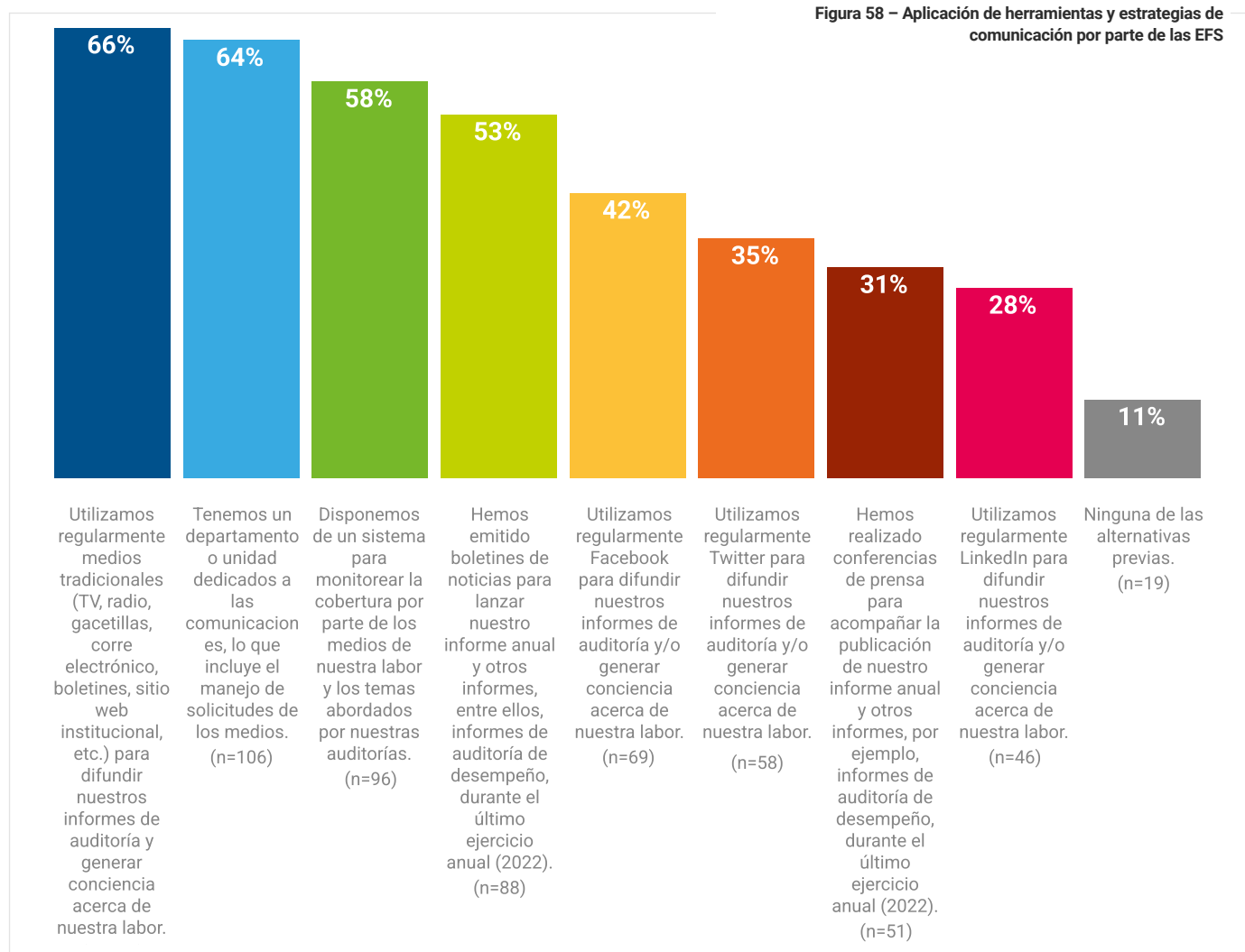


Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023

Cuando se les pregunta acerca de a quiénes recurren en busca de aportes para planificar sus auditorías (con un criterio consultivo), las EFS se muestran bastante remisas en cuanto a su disposición a solicitar aportes y *feedback* de fuentes externas. Solo el 25% solicita aportes del Poder Ejecutivo, mientras que la Legislatura es consultada por el 35% de las EFS. En la OLACEFS y la CREFIAF, las Legislaturas nunca son consultadas por el 60% y el 80% de las EFS, respectivamente. La acotada receptividad y las limitaciones en cuanto a las habilidades de sus partes interesadas clave a menudo se presentan como explicación de la falta de esfuerzos por parte de las EFS para interactuar más con dichas partes interesadas. Por ejemplo, el examen por parte del Poder Legislativo de los informes de auditoría es un factor fundamental para estar al corriente y debatir los resultados reflejados en ellas con el propósito de formular recomendaciones para el Poder Ejecutivo. Los resultados de la aplicación del marco PEFA indican que el examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo tiene lugar de manera oportuna en el 38% de los países, completándose dentro

de los seis meses posteriores a la recepción por parte de dicho órgano del informe de auditoría correspondientes. Los países de la EUROSAT, la ASOSAT y la CREFIAF están desempeñándose bien en este aspecto. Sin embargo, solo se realizan audiencias exhaustivas y en profundidad a partir de los informes de auditoría en el 21% de los países, y un 30% de las Legislaturas organiza una audiencia mínima, lo que indica que en la mitad de los países no se convoca a la realización de audiencias con los funcionarios responsables. Si consideramos aquellas regiones donde el nivel de oportunidad del examen legislativo es elevado, se observa una brecha entre el desempeño en términos de oportunidad y la organización de audiencias, lo que indica que la oportunidad no constituye una garantía en cuanto a la iniciación de procesos legislativos. Como se señala en la Guía del Marco PEFA, el examen por parte del Poder Legislativo no está completo sin que la comisión responsable presente ante la cámara en pleno un informe sobre la revisión de los informes de auditoría, que además se debate. Asimismo, deberían convocarse a la EFS y al Poder Ejecutivo para que respondan. Los

resultados indican que incluso en los casos en lo que la revisión se realiza en comisión, la participación de otros actores en la cadena de rendición de cuentas es limitada. Esto, sumado a la limitada interacción con las partes interesadas por parte de las EFS, podría continuar socavando la rendición de cuentas. Además, cabe destacar que los niveles de corrupción se correlacionan con el desempeño en las audiencias de auditoría, en tanto los países con menores niveles de corrupción obtuvieron una puntuación más elevada en este aspecto del examen. Estos hallazgos hablan acerca de la importancia de los mecanismos de *feedback* posteriores al examen del informe de auditoría por parte de la Legislatura, para garantizar que las EFS puedan dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones y monitorearlas. En síntesis, los hallazgos sobre la limitada interacción entre las EFS, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo implican que las EFS también deben actuar de forma proactiva para instrumentar mecanismos y una interacción que posibiliten un ulterior examen de los informes de auditoría por otras partes interesadas, lo que a su vez puede respaldar



a las EFS en el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

Sin embargo, el involucramiento de estas partes interesadas sigue siendo limitado. La comunicación regular con los medios y la ciudadanía se mantiene estable, en los mismos niveles que en el GSR 2020, ubicándose en un 57% y un 48%, respectivamente. La comunicación con las OSC es menos habitual en el ámbito mundial, situándose en un 32%. Estos grupos solo son consultados limitada-mente durante la planificación de las auditorías. La ciudadanía es consultada por el 15% de las EFS y los grupos de la sociedad civil, por el 20% de las EFS durante la etapa de planificación. A pesar de que el 64% de las EFS informa tener un área dedicada a las comunicaciones, las prácticas dirigidas a los medios de comunicación parecen ser limitadas. El 42% utiliza las redes sociales para difundir resultados, lo que refleja una disminución con respecto al GSR 2020.²⁵ La interacción de las EFS con los medios de comunicación para posicionarse estratégicamente y transmitir

mensajes vinculados con la rendición de cuentas es limitada. Tan solo un 31% de ellas ha organizado conferencias de prensa para acompañar la publicación de sus informes anuales u otros informes, lo que refleja una ligera disminución respecto al GSR 2020. Un 66% informa que utiliza herramientas de comunicación tradicionales para difundir sus resultados, sin embargo, es probable que se enfatice el uso del correo electrónico y los sitios web. Una proporción mayor, 53%, ha emitido comunicados de prensa para anunciar la publicación de su informe anual, los mismos resultados que en el GSR 2020. También se preguntó a las EFS si elaboran y publican resúmenes de los informes de auditoría. Un 54% de las EFS lo hace con regularidad, y con mayor habitualidad en América del Norte y la EUROSAI. En general, la interacción con los actores en los medios y las estrategias para recurrir a ellos con el propósito de difundir los resultados no han variado substancialmente desde la última Revisión. Los resultados vinculados con las prácticas de uso de

los medios mantienen una correlación con los niveles de democracia, al igual que en el GSR 2020. Es interesante señalar que la organización de conferencias de prensa es una actividad cuya frecuencia se correlaciona positivamente con el nivel de democracia hasta el nivel de las democracias electorales, en las que la frecuencia vuelve a disminuir. La escasa organización de conferencias de prensa en países menos democráticos podría obedecer al hecho de que el gobierno posee o controla los principales medios nacionales. Sin embargo, en los países democráticos, la menor utilización de las conferencias de prensa podría deberse a un desplazamiento desde esta modalidad hacia un uso más intensivo de las redes sociales. Por ejemplo, hay una correlación positiva entre los niveles de democracia y el uso de LinkedIn y Twitter (ahora X).

[25] Las preguntas se refieren a Twitter, Facebook y LinkedIn, no a las redes sociales en general. Las EFS también han informado sobre el uso de TikTok, Instagram, WhatsApp y YouTube, pero la mayoría lo hace adicionalmente a uno de los canales señalados. Unas pocas EFS también recurren al uso de podcasts.

EL INCREMENTO EN LA PUBLICACIÓN DE LA LABOR DE SEGUIMIENTO DEBE IR ACOMPAÑADO DE UN ACERCAMIENTO A LOS ACTORES VINCULADOS CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL

El seguimiento de los informes de auditoría y las recomendaciones correspondientes forma parte del mandato de las EFS, pero también constituye un modo de mejorar el impacto de su labor. Según la Encuesta Global 2023, el 63% de las EFS dispone de un sistema de seguimiento de las auditorías financieras, seguido del 60% que lo tiene para las auditorías de cumplimiento y desempeño. Esto refleja un ligero retroceso respecto al GSR 2020, donde el 69% de las EFS informaba tener un sistema de seguimiento. Esto podría obedecer a una variación en la composición de los encuestados, pero también a una mejor comprensión por parte de las EFS sobre lo que implica disponer de un sistema de seguimiento.

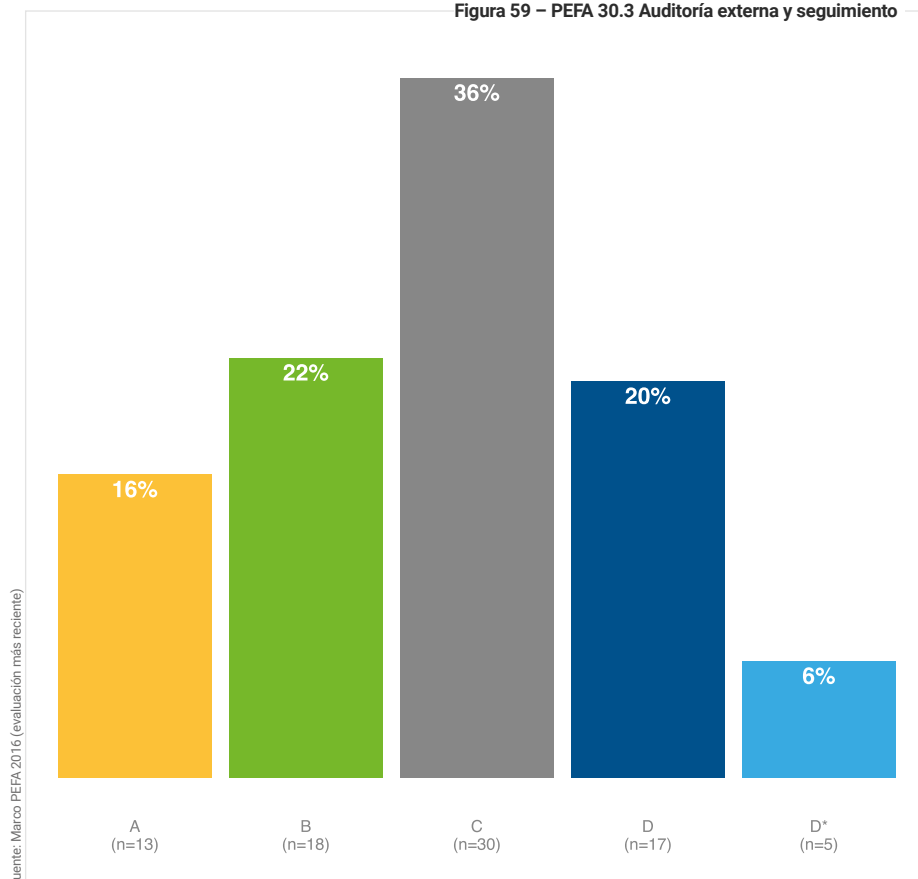
Según los datos de marco PEFA, se observaban evidencias de seguimiento

por parte del Poder Ejecutivo en el 16% de los países, y en el 58% de los países había una respuesta formal por parte de éste. El primer resultado también refleja el hecho de que las EFS responden que la falta de seguimiento por parte del Poder Ejecutivo sigue siendo el obstáculo más importante para el logro del impacto de auditoría. Los resultados vinculados con las respuestas formales del Poder Ejecutivo concuerdan con lo que se informa acerca de que aproximadamente un 60% de las EFS dispone de un sistema para registrar si se han tomado medidas adecuadas, que permite a la entidad auditada brindar información acerca de dichas medidas. Al preguntarles a las EFS sobre su evaluación del grado en que el Poder Ejecutivo ha implementado las recomendaciones, el 61% de ellas considera que las recomendaciones de

auditoría financiera son mayormente implementadas, seguidas de las recomendaciones relativas a las auditorías financieras y de cumplimiento, en cuyos casos la mitad son mayormente implementadas. No hay una mejora significativa con respecto al GSR 2020.

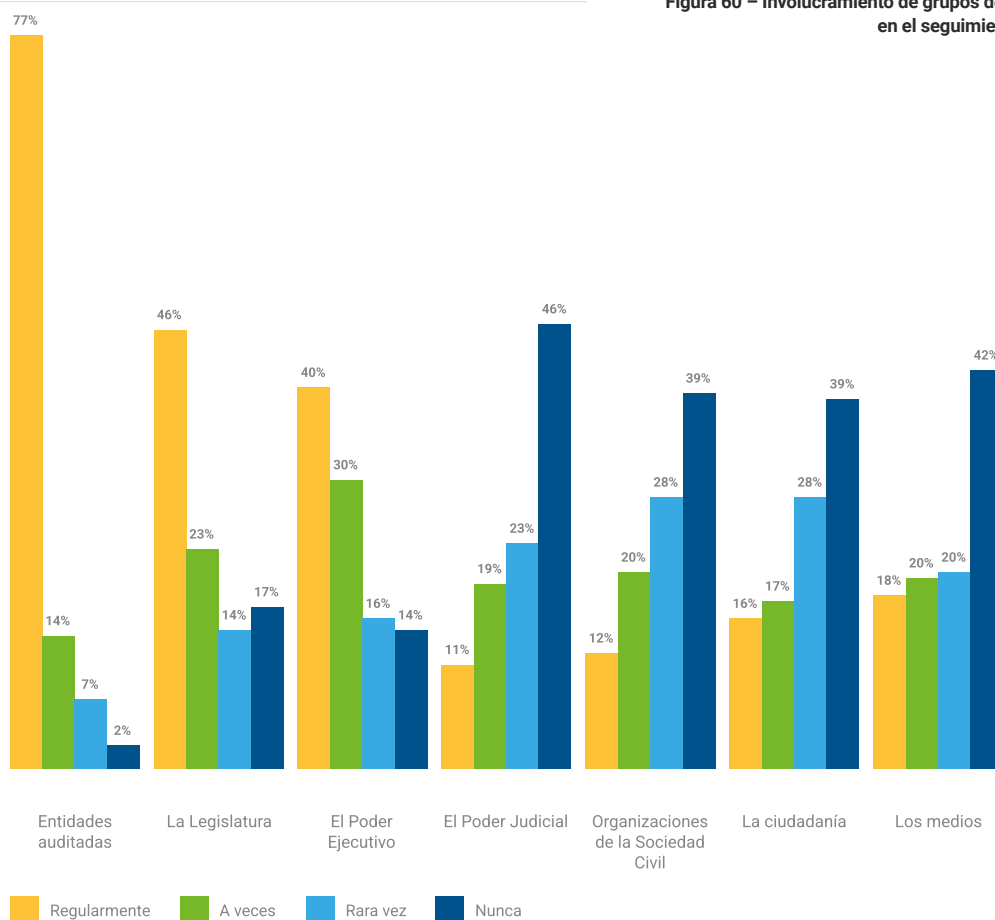
Según lo informado, la implementación de las recomendaciones alcanza un nivel más alto en la ASOSAI, la EUROSAI y la ARABOSAI, pero es muy limitada en la AFROSAI-E, la CAROSAI y la PASAI, donde un 60-70% de las EFS considera que las recomendaciones correspondientes a los diferentes tipos de auditoría se implementan limitadamente. El desglose regional de los datos sobre seguimiento de auditorías surgidos de la aplicación del marco PEFA corrobora esta impresión.

Figura 59 – PEFA 30.3 Auditoría externa y seguimiento



Otras prácticas relacionadas con el seguimiento parecen guardar similitud en los diferentes tipos de auditorías. Alrededor del 40% de las EFS presentaron un informe sobre los resultados de la labor de seguimiento vinculada con la implementación de observaciones y recomendaciones a los Poderes Legislativo o Judicial para su consideración y que se tomen las medidas correspondientes. Algo positivo para destacar es que se ha producido un aumento en la proporción de EFS que publicaron informes sobre la implementación de observaciones correspondientes a todos los tipos de auditoría. Es así como la auditoría de cumplimiento registró un incremento del 28% al 43%, la auditoría de desempeño del 34% al 51% y la auditoría financiera del 29% al 40%, en comparación con las proporciones informada en el GSR 2020. Esto podría conducir a atraer más atención y generar mayor conciencia acerca de la receptividad del gobierno a las recomendaciones de mejora de la gestión de las finanzas públicas y la

Figura 60 – Involucramiento de grupos de partes interesadas en el seguimiento de las auditorías



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023

gobernanza. El involucramiento de las partes interesadas en el seguimiento es importante para permitir la recopilación de información integral y asegurarse de que otros actores estén en condiciones de exigir rendición de cuentas al gobierno. Por otra parte, el involucramiento de las OSC, la ciudadanía y los medios continúa siendo bajo, y son menos de un 20% las EFS que lo consiguen de forma habitual. La mitad de las EFS logra involucrar a la Legislatura, que es la misma proporción de EFS que se comunica con este órgano.

Queda claro que existen deficiencias en cuanto a las prácticas de las EFS relacionadas con el seguimiento de auditorías, en tanto al menos un tercio de estas entidades carece de un sistema de seguimiento, y casi dos tercios de ellas no informan acerca de la implementación de las recomendaciones a actores que podrían exigir rendición de cuentas al Poder Ejecutivo. Además, el logro de transparencia mediante la publicación de informes de seguimiento sigue siendo

limitado, siendo este otro enfoque que podría haber generado presión sobre el gobierno para corregir la mala gestión y lograr la implementación de medidas orientadas a mejorar la prestación de servicios. Estos resultados van acompañados de lo informado por las EFS acerca del hecho de que su propia capacidad para brindar incentivos e imponer sanciones constituye el tercer obstáculo más común para lograr impacto de auditoría. Sin embargo, los datos también parecen indicar que, aunque muchas EFS tal vez experimenten una situación de impotencia, no están utilizando las oportunidades disponibles para generar redes que promuevan la rendición de cuentas del sector público, ya sea mediante el involucramiento de las partes de carácter institucional, como los Poderes Legislativo y Judicial, o a través de medios que les permitan intensificar la rendición de cuentas diagonal mediante la provisión de información a la sociedad civil y la ciudadanía y la interacción con ellas.

Del análisis surge que, aunque las EFS se muestran receptivas en sus auditorías y están en condiciones de captar las tendencias y los acontecimientos globales, como se ha expuesto anteriormente, son menos abiertas a entablar un diálogo con partes interesadas clave, lo que en muchos contextos también podría acrecentar el valor de la labor de auditoría y mejorar la comprensión de las áreas auditadas. Esta limitación en términos de acercamiento también podría conllevar una reducción en la percepción de relevancia de la labor de las EFS en la ciudadanía y, por lo tanto, disminuir su impacto.

EL CONTEXTO ES IMPORTANTE PARA LAS EFS AL MOMENTO DE ABORDAR EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

Durante los últimos años, se ha intensificado la discusión en torno al papel que las EFS podrían desempeñar en la lucha contra el fraude y la corrupción. La INTOSAI reconoce el papel que las EFS desempeñan mediante sus auditorías. Como se mencionó en la sección sobre Capacidades Institucionales, los niveles de corrupción se vinculan estrechamente con los niveles de democracia: la disminución de la democracia va en paralelo con el aumento de la corrupción. Como quedó demostrado en la sección sobre el Impacto de las Auditorías realizadas por las EFS, estas entidades pueden desempeñar un papel en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos en épocas de crisis, cuando el riesgo de pérdida de fondos públicos es mayor. En este capítulo se presenta un análisis de las prácticas informadas por las propias EFS relacionadas con el fraude y la corrupción, y el papel que las EFS también podrían desempeñar más allá de las situaciones de emergencia.

La pandemia de COVID-19 demostró que las situaciones de emergencia traen aparejadas una presión especial sobre la gestión de las finanzas públicas, dejándose de lado muchos mecanismos de control habituales para permitir la realización expedita de pagos por la instrumentación de medidas de crisis y la sanción de leyes de emergencia. De una revisión de auditorías sobre el financiamiento de emergencia llevada a cabo por la IDI surgen dos cosas.²⁶ En primer lugar, se descubren hechos que podrían indicar la presencia de conductas corruptas, como pagos indebidos al personal (por ejemplo, bonificaciones), sobrepagos a empresas seleccionadas sin el debido proceso y la falta de una adecuada registración de transferencias, lo que podría indicar que se están malversando fondos. También

demuestra que la crisis acentúa las debilidades existentes en el sistema de gestión de las finanzas públicas. Algunos ejemplos de auditorías del financiamiento destinado a emergencias se relacionaban con las debilidades en la elaboración de presupuestos cuyas asignaciones no se correspondían con una planificación y presupuestación adecuadas para la utilización de los fondos, la falta de control interno que podría ayudar a evitar infracciones a las normas sobre adquisiciones, y las deficiencias en los sistemas de contabilidad, a raíz de las cuales las transferencias y pagos no se registran ni se contabilizan adecuadamente para evitar pérdidas.

En el libro del FMI Good Governance in Africa, de 2022, se analiza el papel de

las EFS en la lucha contra el fraude y la corrupción en un capítulo elaborado con la coautoría de la IDI.²⁷ En este capítulo se concluye que las EFS cumplen un rol de apoyo a los esfuerzos por combatir la corrupción, y que algunos aspectos clave de este rol son su capacidad para prevenir y detectar comportamientos corruptos a través de auditorías, así como también la cooperación con otros actores institucionales, además del cumplimiento de su propio mandato, cuando se trata de actuar en función de los casos detectados. Finalmente, aunque ello depende del mandato de la EFS, también es probable que el contexto y las características del país jueguen un rol importante. En las siguientes secciones exploraremos los resultados de la Encuesta Global en lo relativo a la prevención, detección, investigación e imposición de sanciones. Evaluaremos los resultados basándonos en los conocimientos obtenidos de los dos trabajos mencionados anteriormente y, por último, analizaremos los factores contextuales relativos al papel que las EFS pueden desempeñar.

Figura 61 – Formas en que las EFS abordan el fraude y la corrupción



[26] Durante la pandemia, la IDI publicó una serie de estudios de casos sobre auditorías de fondos de emergencia. Remítase, por ejemplo, al *Estudio de caso de Malawi*. (<https://www.idi.no/elibrary/idi-reporting/success-stories/1631-omalawi-covid-19-case-study-fd-07feb23/file>). La IDI también realizó un análisis interno de las auditorías de la COVID, pero todavía no se han publicado los resultados.

[27] Pompe, French, Aldcroft, Fredriksen and Memvuh, Taylor-Pearce, Domelevo, Newiak and Rahim. *The Role of Supreme Audit Institutions in Addressing Corruption, Including in Emergency Settings* in Monique Newiak, and Fazeer S. Rahim, Alex Segura-Ubiergo, and Abdoul Aziz Wane, eds. 2022. *Good Governance in Sub-Saharan Africa: Opportunities and Lessons*. Washington, DC: International Monetary Fund.

PREVENCIÓN Y DETECCIÓN

Las auditorías relacionadas con la COVID-19 han demostrado que las EFS desempeñan un papel importante en la prevención y detección de la corrupción e intervienen en la aplicación de medidas, aunque habitualmente no actúan solas. La prevención de la corrupción es posible cuando existen sistemas de rendición de cuentas horizontales en funcionamiento, y las EFS efectúan auditorías de alta calidad, contando para ello con un mandato de amplia cobertura. Las auditorías de cumplimiento realizadas con regularidad permiten evaluar la solidez de los sistemas de adquisiciones y control interno y, en tal carácter, constituyen una herramienta eficaz para instrumentar sistemas de prevención más efectivos en el sector público.

Según la Encuesta Global, un sorprendente 87% de las EFS informa haber realizado una auditoría sobre los fondos destinados a la COVID-19. Es probable que una proporción de estas auditorías coincidan con aquellas llevadas a cabo por las EFS en concordan-

cia con el requisito establecido en las Cartas de Intención (CI) del FMI, que exigían a los países llevar a cabo una auditoría independiente del uso de los préstamos de emergencia durante la crisis.²⁸ El 71% dio cuenta de haber publicado un informe, lo que sugiere que hubo un grado relativamente alto de transparencia en el uso de estos fondos en el ámbito global tras la pandemia. Dado que el período de esta Encuesta Global coincidió con la pandemia de la COVID-19, es oportuno observar la relación entre algunas de las prácticas de las EFS y cómo ellas se corresponden con las diferentes formas en que las EFS contribuyen a sofrenar la corrupción.

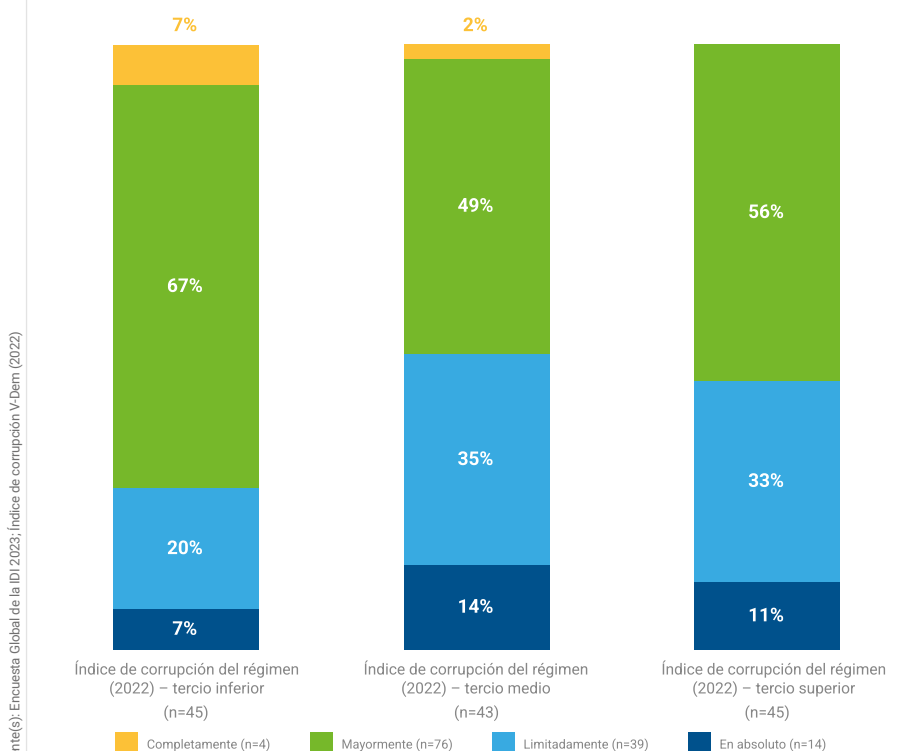
En la Encuesta Global 2023 se pidió a las EFS que evalúen la frecuencia de los indicios de corrupción observados a través de sus auditorías. Los resultados no son sorprendentes en sí mismos. Un 14% de ellas informa que nunca descubre indicios, la mayoría, un 62%, informa que a veces los observan, mientras que otro grupo, integra-

do por el 23% informa que frecuentemente observa indicios de corrupción durante las auditorías. De un análisis adicional de los resultados en relación con la cobertura de la auditoría de cumplimiento, para verificar si una elevada cobertura de este tipo de auditoría también se corresponde con un mayor nivel de hallazgos, surge que la frecuencia de detección de indicadores de corrupción no se acrecienta con una mayor cobertura de la auditoría de cumplimiento. Esto podría implicar que cuando las EFS realizan auditorías de cumplimiento de manera sistemática, con una alta cobertura de entidades auditadas, ello deriva en una mejora en materia de cumplimiento, con la consiguiente reducción de las posibles observaciones, o bien podría significar que las EFS, a pesar de esto, no están realizando sus auditorías de una forma que conduzca a efectuar hallazgos indicativos de conductas corruptas.

Para comprender mejor los resultados, podemos recurrir a los informes de las propias EFS sobre la implementación de los resultados de las auditorías de cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo. A nivel global, el 53% de las EFS consideraba que mayormente las recomendaciones se implementaban. Las EFS de países cuyos niveles de corrupción son más bajos consideraban que las recomendaciones de auditoría se implementan en una mayor medida que en países con niveles de corrupción más elevados, (74% vs 56%). Esto puede observarse en el siguiente gráfico. Estos números indicarían que existe una relación entre los niveles generales de corrupción del gobierno y su disposición para mejorar la buena gobernanza poniendo en práctica las recomendaciones de auditoría de las EFS, donde las auditorías regulares tendrán un efecto limitado en la prevención de la corrupción.

Figura 62 – Implementación de recomendaciones de auditoría por niveles de corrupción

Los resultados en el índice de corrupción son inversos; el tercio inferior indica niveles más bajos de corrupción



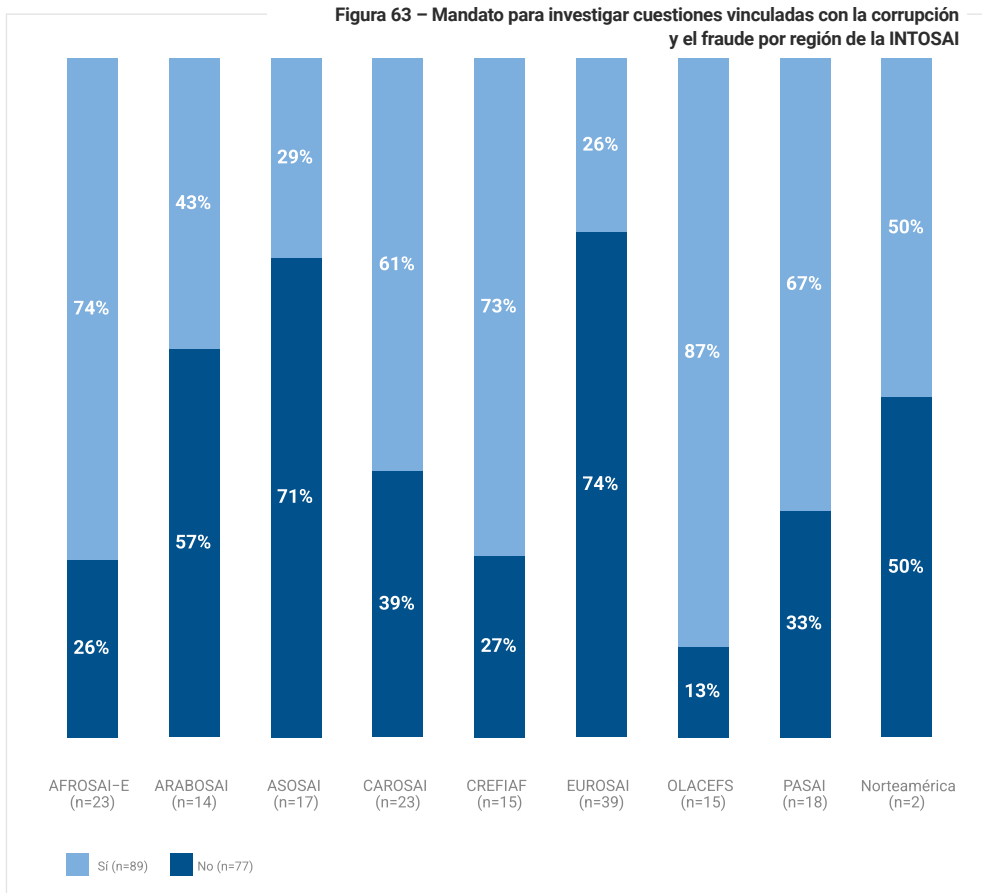
[28] De 88 países integrantes del FMI que recibieron financiamiento de emergencia de este organismo, 75 firmaron cartas de intención que contenían compromisos vinculados con la realización de auditorías. De este número, 56 países miembros se comprometieron con la realización de auditorías del financiamiento de emergencia a cargo de la EFS. Fuente: FMI.

INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN

La admisión de que las EFS se topan con sospechas de fraude y corrupción al realizar su labor de auditoría, y la intensificación del enfoque global en la lucha contra estos males, generan un interés creciente en la capacidad de las EFS para combatirlos mediante la investigación. Pero mientras que la COVID-19 se enmarcó en un estado de emergencia, en el que muchas EFS recibieron un impulso adicional de partes interesadas externas para fiscalizar fondos y programas asociados a altos niveles de riesgo de pérdidas y mala gestión, el mandato y la comprensión del rol de estas entidades varían ampliamente, e inciden en sus capacidades para satisfacer las expectativas que en ellas se depositan. Dentro de esta gama de posibilidades, tenemos las EFS que realizan auditorías forenses, y las que tienen competencia para aplicar sanciones y recuperar fondos perdidos. El 54% de las EFS respondió que su mandato prevé la investigación del fraude y la corrupción. De la distribución regional de los resultados surge que la OLACEFS, la CREFIAR y la AFROSAI-E son las regiones en las que más EFS tienen mandato para investigar estos factores.

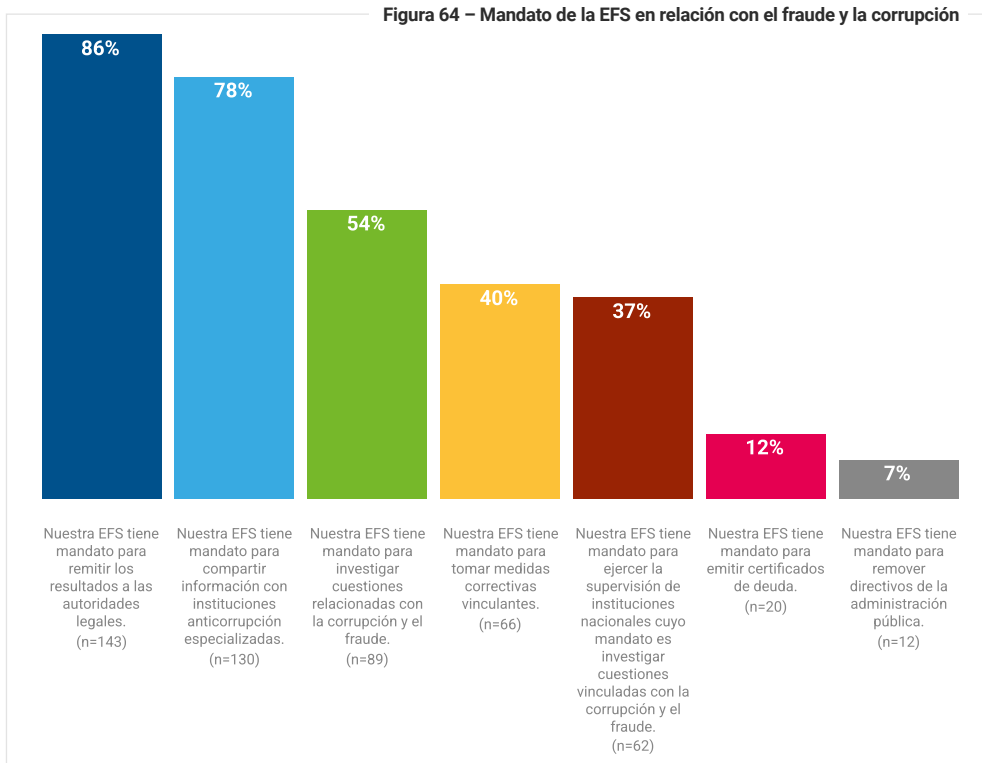
Los datos de la Encuesta Global indican que la mayoría de las EFS utilizan las facultades de las que disponen, o al menos están dispuestas a hacerlo. Además, tres cuartas partes de las EFS con mandato para investigar casos de fraude y corrupción confirman haberlo hecho. La encuesta no contiene información acerca de la frecuencia con la que se realizan estos ejercicios.

Figura 63 – Mandato para investigar cuestiones vinculadas con la corrupción y el fraude por región de la INTOSAI



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; INTOSAI

Figura 64 – Mandato de la EFS en relación con el fraude y la corrupción



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023

La aplicación de sanciones en casos de corrupción requiere colaboración y coordinación con investigadores, instituciones anticorrupción, fiscalías y el sistema judicial. Como se muestra en el gráfico, los mandatos más comunes entre las EFS comprenden la remisión de resultados a las autoridades legales y la provisión de información con instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción. Durante 2020-2022, el 77% de las EFS dotadas del mandato correspondiente, remitieron resultados de auditorías a las autoridades legales. Parte de estas auditorías correspondían a cuestiones vinculadas con la COVID-19. El 60% de las EFS informó haber presentado pruebas de fraude y corrupción ante los tribunales. Estos hallazgos indican que las EFS interactúan regularmente con otras instituciones para intercambiar hallazgos y brindar apoyo en casos de corrupción. También hay una minoría de EFS que tienen la facultad de

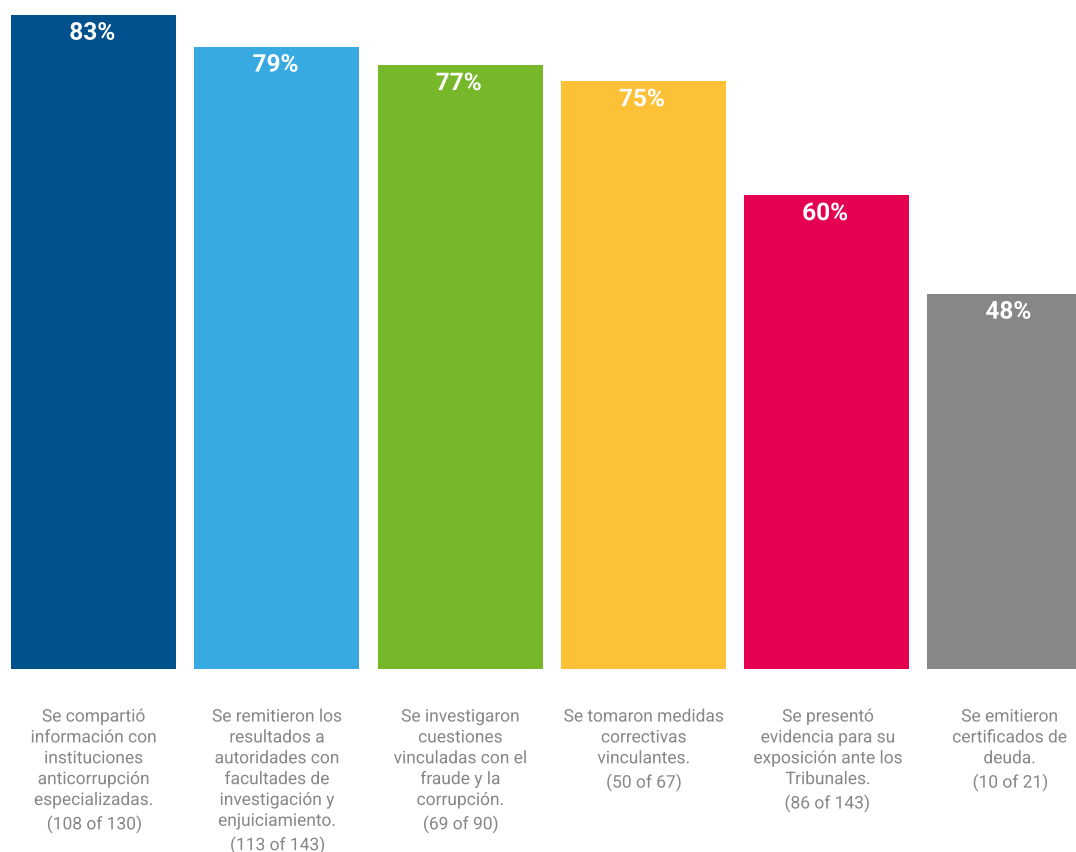
aplicar sanciones ante la mala gestión de los fondos públicos. Sin embargo, cabe señalar que las competencias de estas EFS normalmente se limitan a la aplicación de sanciones administrativas, siendo estas aplicadas más comúnmente por EFS que responden al modelo de tribunal y se rigen por el derecho administrativo, no por el derecho penal.

Según la Encuesta Global, solo el 40% de las EFS tiene mandato para tomar medidas correctivas de carácter vinculante, y el 75% de ellas lo hizo durante el último período. Estas medidas parecen aplicarse con mayor frecuencia en autocracias cerradas, disminuyendo la proporción de EFS que las aplican al aumentar los niveles de democracia. También parecen vincularse con una retracción en el funcionamiento del estado de derecho. Además, es más común en países con altos niveles de corrupción.²⁹ Vale la pena mencionar que,

aunque menos de un tercio de las EFS declara haber sancionado a directivos de la administración pública, la probabilidad de que esto ocurriese era mayor cuando la EFS también hubiese tomado medidas correctivas de carácter vinculante. La práctica menos común parece ser la emisión de certificados de deuda, mandato que el 10% de las EFS posee y que solo la mitad ha puesto en práctica. No hay cambios significativos desde el GSR 2020.

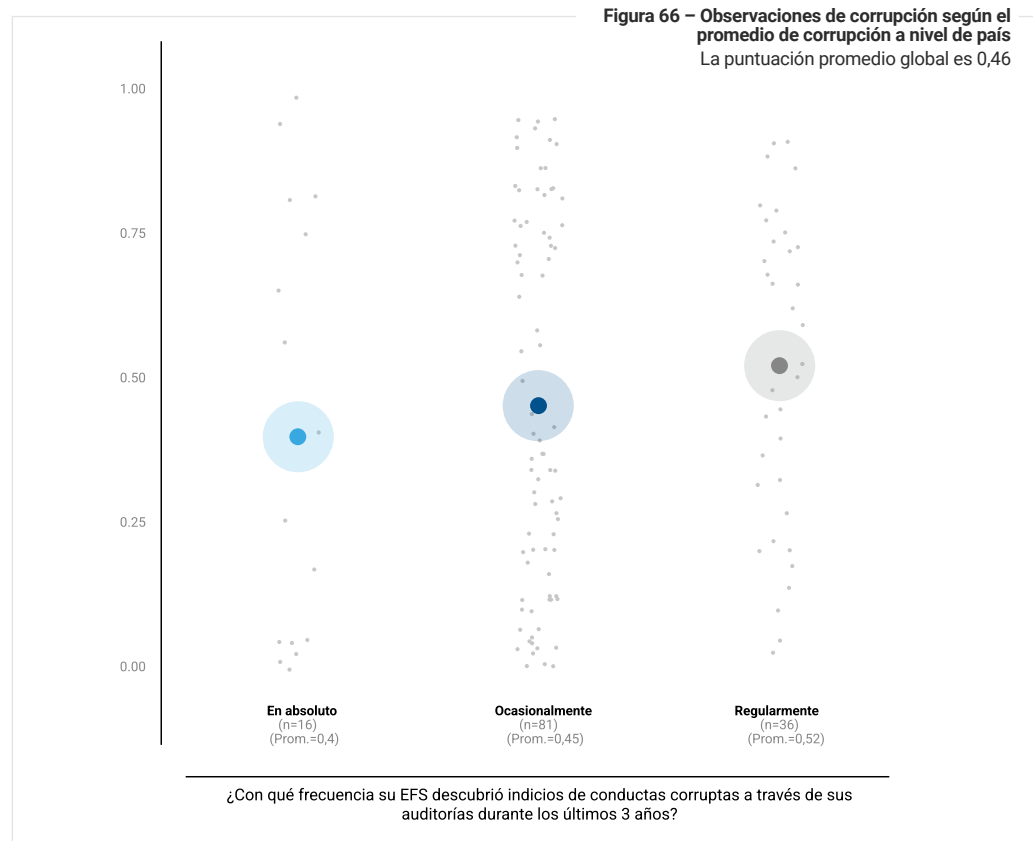
[29] Los niveles de democracia y corrupción se correlacionan inversamente; sin embargo, el efecto puede variar.

Figura 65 – Medidas tomadas para abordar la corrupción según el mandato

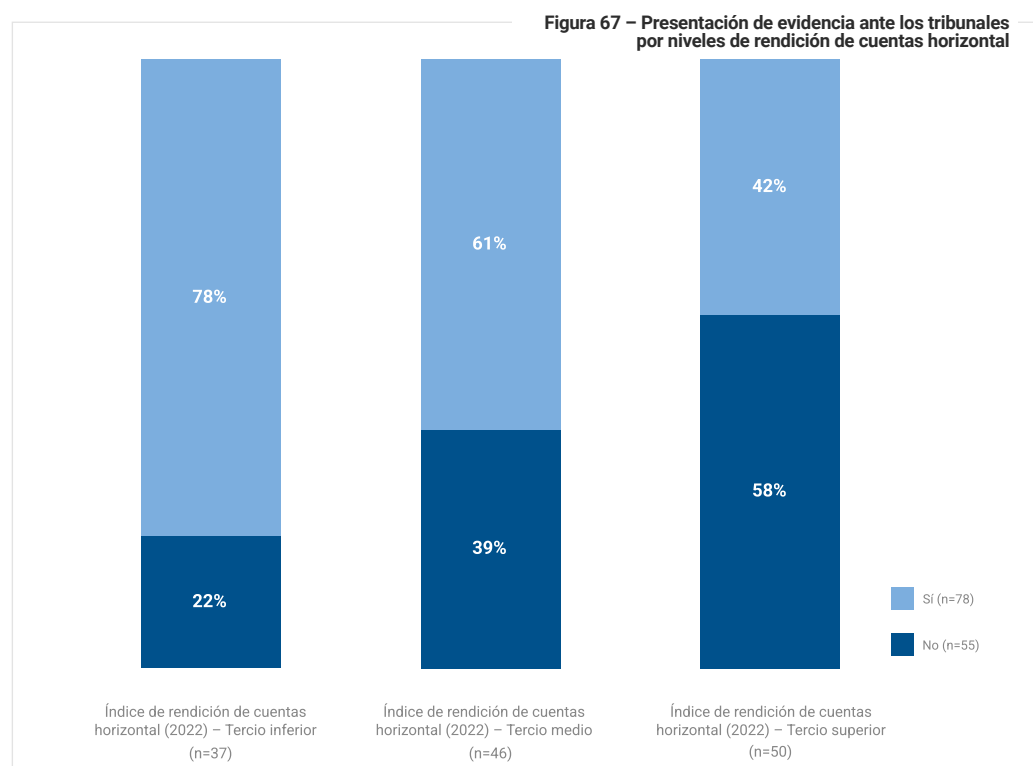


EL CONTEXTO IMPORTA

Para comprender mejor el contexto en el que se desenvuelven, se les preguntó a las EFS con qué frecuencia hallan indicios de fraude y corrupción al realizar sus auditorías. Del análisis surge que la frecuencia de las observaciones aumenta con el nivel de corrupción, como puede verse en el gráfico, donde el nivel de corrupción promedio sube a medida que las observaciones de corrupción cobran regularidad. Los resultados de la Encuesta Global también indican que existe un cierto nivel de congruencia entre las indicaciones de fraude observadas y las medidas tomadas. Existe un efecto significativo vinculado con la observación del fraude y la corrupción de manera ocasional y regular, y la remisión de los resultados a autoridades con facultades de investigación y enjuiciamiento. Esto indica que incluso las EFS que solo descubren ocasionalmente comportamientos corruptos a través de sus auditorías, toman medidas para dar seguimiento a sus hallazgos con las autoridades competentes. Análogamente, existe un marcado incremento en lo concerniente a la realización de investigaciones cuanto más elevados son los puntajes del país en el índice de corrupción.

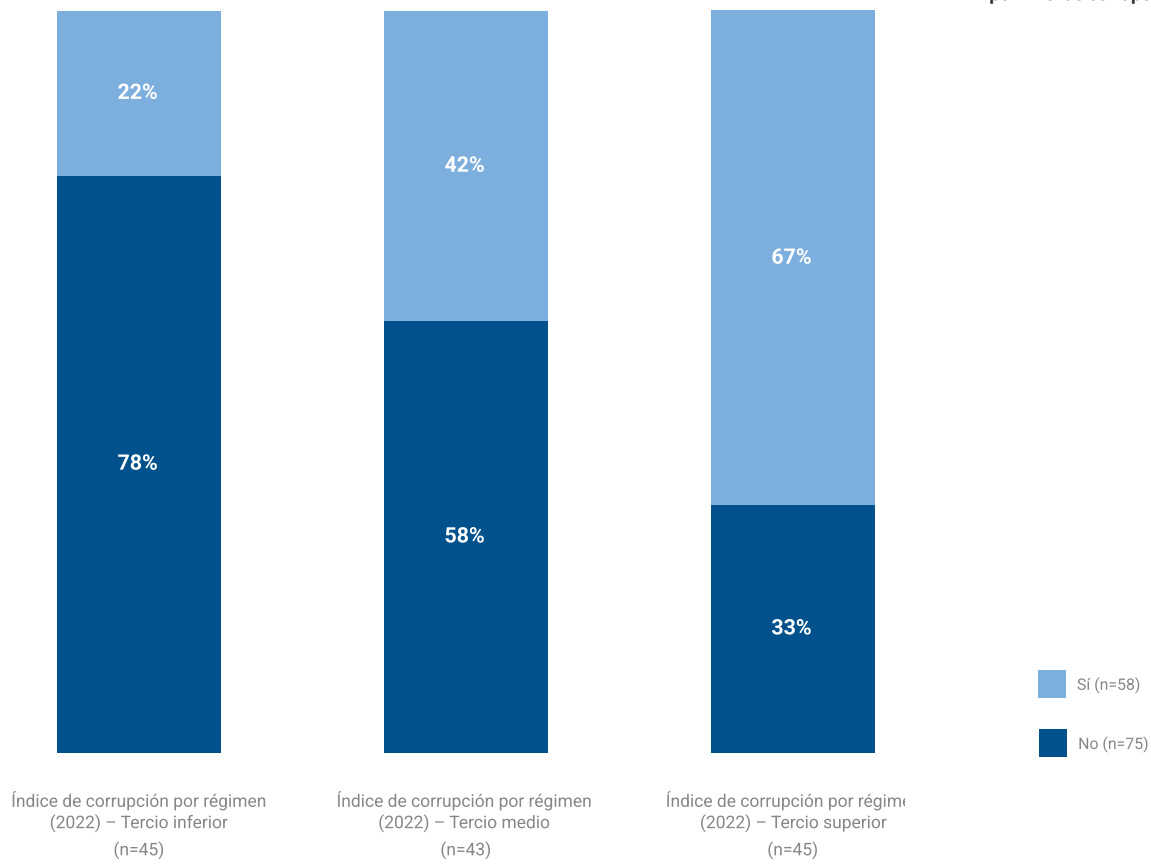


Fuente(s): VDem



Fuente(s): Encuesta Global de la DI 2023; Rendición de Cuentas Horizontal VDem (2022)

Figura 68 – Voluntad política como obstáculo para frenar la corrupción por nivel de corrupción por país



Fuente(s): Encuesta Global de la IDI 2023; Índice de Corrupción V-Dem (2022)

Un estudio señala el impacto negativo de la corrupción en la desigualdad de ingresos asociada a un menor crecimiento económico, un sistema tributario sesgado, y menores niveles de eficacia en el gasto público.³⁰ En la Encuesta Global 2023, se les preguntó a las EFS sobre su opinión acerca de cuáles son los mayores obstáculos para combatir la corrupción en el sector público. Aunque no existe un factor específico a nivel mundial que se destaque en todas las EFS, el hallazgo más interesante quizás sea que la percepción de las EFS sobre los obstáculos parece verse influenciada por su contexto.³¹ Por ejemplo, parece existir una relación entre la proporción de EFS que señalan la voluntad política como una barrera clave, junto con la ubicación de sus países en el índice de corrupción. El 67% de las EFS que considera esto como uno de los tres principales factores, pertenece a países con niveles más altos de corrupción, tres escalones por encima de países con niveles de corrupción más bajos. Vale la pena señalar que un mayor número de EFS considera esto como un obstáculo principal en los países de ingresos medianos bajos

(IMB), donde la economía nacional ha crecido, pero la distribución del crecimiento va a la zaga. La fortaleza de los organismos anticorrupción se considera el segundo factor más importante, lo que ocurre con mayor frecuencia en países en contextos frágiles (49% vs 33%). Las EFS que consideran que este factor es importante, también suelen estar en el tercio inferior del índice de rendición de cuentas horizontal. Esto podría indicar que la percepción de que la fortaleza de las instituciones anticorrupción es un obstáculo, proviene de EFS en contextos donde, si bien tales instituciones existen, no se les han otorgado las facultades y la independencia necesarias para marcar una diferencia.

Otras observaciones que vale la pena mencionar incluyen que los países con mayores niveles de rendición de cuentas horizontal parecen tener una mayor propensión a señalar la falta de coordinación de los esfuerzos gubernamentales como un factor que obstaculiza la capacidad de abordaje de la corrupción en el sector público, lo que a su vez indica que estos

países afrontan desafíos diferentes. Esta evaluación es más común entre los países con mayores niveles de democracia, altos niveles de ingresos y menores niveles de corrupción. Ello podría indicar que, aunque el sistema funciona en mayor medida en estos países, las debilidades cobran visibilidad principalmente en aquellas situaciones en las que las responsabilidades relacionadas con el seguimiento de los casos de corrupción son poco claras o las responsabilidades se difuminan.

En conclusión, los hallazgos del GSR 2023 confirman que las EFS tienen un papel que desempeñar en la lucha contra el fraude y la corrupción. Los resultados también indican que, en algunos contextos, este papel es aún más importante, ya que podría robustecer los esfuerzos actuales a nivel nacional para reducir las pérdidas de fondos públicos, cuya destinataria es la ciudadanía.

[30] Gupta, Davoodi and Alonso-Terme 2002.

[31] Aunque la voluntad política ocupa el primer puesto, no se ubica muy por encima del siguiente factor sugerido.

GRACIAS A TODAS NUESTRAS EFS POR SU CONTRIBUCIÓN A ESTA IMPORTANTE ENCUESTA E INFORME

El Informe de la Revisión Global ha sido elaborado por la Unidad de Fundamentos Globales de la IDI. Para más detalles, incluidos los anexos, visite: www.gsr.idi.no



Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI,
Stenersgata 2, 0184 Oslo, Noruega

Autora del Informe de la Revisión Global 2023: Camilla Fredriksen.
Diseño a cargo de Zengo.eu
Visualización de datos a cargo de Sean Brocklebank