



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Fortalecer la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores

Una mirada a los factores informales más allá
de las garantías legales



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Fortalecer la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores

UNA MIRADA A LOS FACTORES INFORMALES
MÁS ALLÁ DE LAS GARANTÍAS LEGALES

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE y del Director General de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI). Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE ni de los miembros de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Los nombres de los países y territorios y los mapas utilizados en esta publicación conjunta siguen la práctica de la OCDE.

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

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD/IDI (2026), *Fortalecer la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores: Una mirada a los factores informales más allá de las garantías legales*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c52f64a7-es>.

ISBN 978-92-64-73115-8 (impresa)

ISBN 978-92-64-94558-6 (PDF)

ISBN 978-92-64-58459-4 (HTML)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD/IDI (2026), *Strengthening the Independence of Supreme Audit Institutions: Looking at Informal Factors Beyond Legal Safeguards*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d4ee3498-en>.

En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.

Imágenes: Portada © Respiro/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE/IDI 2026



Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution/Reconocimiento 4.0 Internacional. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución – debe citar el trabajo.

Traducciones – debe citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*

Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE y de la IDI. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta adaptación no deben considerarse representativos de los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus Países miembros, ni de la IDI, de sus socios para el desarrollo o de los miembros de la INTOSAI.*

Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción.

No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE o de la IDI sin permiso expreso, ni sugerir que la OCDE o la IDI respalda su uso del trabajo.

Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. El lugar del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Prólogo

Al ejercer una supervisión externa de los gobiernos, las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) constituyen un eslabón fundamental en la cadena de rendición de cuentas de un país. Su función también ofrece información relevante para orientar las políticas públicas y puede ayudar a los gobiernos a adaptarse a las tendencias y riesgos futuros. Estas aportaciones basadas en datos empíricos sobre cuestiones sistémicas pueden contribuir a mejorar la formulación, aplicación y evaluación de políticas.

Para desempeñar esta función de manera creíble y eficaz, las EFS deben poder actuar con independencia de cualquier influencia indebida por parte de los gobiernos, legisladores y otras partes interesadas. Sin embargo, salvaguardar la independencia de las EFS se ha convertido en un reto cada vez mayor en un contexto de crecientes presiones fiscales, complejos desafíos de política pública y niveles de confianza cada vez más bajos. Si bien los marcos legales formales son esenciales para preservar la independencia de las EFS, a menudo no bastan por sí solos. En la práctica, la independencia también se ve condicionada por factores informales, tales como las relaciones institucionales, las normas profesionales, los comportamientos y la confianza. Estos elementos pueden ya sea reforzar o debilitar las protecciones formales y desempeñan un papel decisivo en la capacidad de las EFS para cumplir su mandato, así como en la forma en que se recibe su labor y se actúa en consecuencia.

Este informe es el resultado de la colaboración con la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en el marco del Proyecto Global sobre la Independencia de las EFS. Ofrece un análisis exhaustivo de los factores que determinan la independencia de las EFS en la práctica, con especial atención en la interacción entre los marcos legales formales y los factores informales. El informe se basa en un análisis exhaustivo, en consultas con partes interesadas y en conclusiones comparativas extraídas de una amplia variedad de experiencias de los distintos países. Reconoce que los países organizan sus EFS de formas diferentes y subraya la importancia de adaptar los enfoques a los sistemas nacionales de gobernanza, al tiempo que se debe recurrir a principios comunes y buenas prácticas.

Este informe forma parte de la labor de la OCDE para ayudar a los países a aplicar de manera eficaz la *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. Ofrece recomendaciones para fortalecer la independencia *de facto* de las EFS, pero también para mejorar su credibilidad, su impacto y su contribución al ecosistema de rendición de cuentas en general. Pone especial atención en la función de los acuerdos institucionales, las relaciones con las partes interesadas y la confianza a la hora de determinar el funcionamiento eficaz de las EFS. Al ofrecer orientación práctica e información basada en datos empíricos, este informe tiene por objeto ayudar a las EFS, los responsables políticos, los legisladores y otros actores del ámbito de la rendición de cuentas a fortalecer la supervisión independiente y a fomentar sistemas de gobernanza pública más transparentes, responsables y confiables.

Agradecimientos

Esta publicación fue elaborada conjuntamente por la OCDE y la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en el marco del Proyecto Global sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), con el apoyo de la Secretaría de Estado de Economía de Suiza (SECO). En la OCDE, el trabajo ha sido llevado a cabo por el Directorado de Gobernanza Pública (GOV), bajo la supervisión de Elsa Pilichowski, Directora de GOV. El informe fue elaborado por la División de Lucha contra la Corrupción, Integridad y Gobierno Abierto, bajo la dirección de Nejla Saula, Jefa de División en funciones, y coordinado y redactado por Frédéric Boehm y Tuzla Lathiff. János Bertók, Director Adjunto de GOV, aportó valiosos comentarios y orientación a lo largo de todo el proceso. También aportaron comentarios y apoyo Bianca Breteche, Jesper Johnsen, Darius Matusevicius y Alastair Swarbrick. En la IDI, el proyecto se llevó a cabo bajo la dirección de Einar Gørrissen, Director General, y de Ola Hoem, Director General Adjunto, y bajo la dirección de Freddy Yves Ndjemba, Director Adjunto para la Independencia de las EFS. El informe fue coordinado y redactado en nombre de la IDI por Benjamín Fuentes-Castro. La OCDE y la IDI desean agradecer la estrecha colaboración y el compromiso compartido que han caracterizado el desarrollo, la preparación y la finalización conjuntas de este informe.

Valentin Py y Nuria Villanova prestaron apoyo en materia de comunicación y difusión. Neringa Gudžiūnaitė brindó apoyo administrativo y Meral Gedik se encargó de la preparación del informe para su publicación y de su maquetación. La traducción del informe al español se benefició del apoyo de Juliette Martínez-Rossignol.

El informe se benefició significativamente de las contribuciones obtenidas a través de misiones de investigación, planificadas y llevadas a cabo por Frédéric Boehm, Tuzla Lathiff, Jean-Francois Leruste, Juliette Martínez-Rossignol y Nuria Villanova, de la OCDE; Abdelhakim Ben Lazreg, Dafina Dimitrova, Benjamín Fuentes-Castro, Anne Leliépault y Freddy Yves Ndjemba de la IDI; Michel Hix, de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos (US GAO); Fahad A. Alohalí, del Tribunal General de Cuentas (GCA) de Arabia Saudí; y Gordon Kandoro y Meisie Nkau, de la Secretaría de AFROSAI-E.

La redacción del informe se benefició de las consultas mantenidas con los delegados del Comité de Gobernanza Pública (PGC) de la OCDE y de su Grupo de Trabajo sobre Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción (PIAC). Se recibieron comentarios de colegas de las divisiones de GOV, entre ellas Gestión Pública y Presupuestación (PMB); Apoyo a la Mejora de la Gobernanza y la Gestión (SIGMA); Indicadores de Gobernanza y Rendimiento (GIP); y Política Regulatoria (REG), así como de la SECO, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La OCDE y la IDI expresan su gratitud a los países que participaron en las visitas: Indonesia, Jamaica, Jordania, Liberia, Marruecos y Paraguay, así como al World Justice Project, a la GAO de EE. UU. y a la División de Comunicaciones Estratégicas y Divulgación de la Dirección de Comunicaciones de la OCDE, que prestaron su apoyo en la realización de las encuestas.

Por último, la OCDE y la IDI también desean expresar su agradecimiento a las organizaciones que contribuyeron y apoyaron el Proyecto Global sobre la Independencia de las EFS en su conjunto, incluida la elaboración de este informe: la SECO, en particular Franziska Spörri; el Comité de Política, Finanzas y Administración (PFAC) de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (la GCA de Arabia Saudí, en particular S. E. Dr. Hussam bin Abdulmohsen Alangari, y la GAO de EE. UU.); la Secretaría General de la INTOSAI; el Banco Mundial; y el FMI.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	8
1 Salvaguarda de la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores	11
1.1. Las entidades fiscalizadoras superiores independientes son un pilar fundamental de la buena gobernanza pública	12
1.2. Las entidades fiscalizadoras superiores se enfrentan a retos cada vez mayores que ponen en peligro su independencia	13
1.3. Más allá de los marcos legales, hay factores informales que también determinan la independencia	15
Referencias	19
2 Cómo influyen otros actores en la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores	20
2.1. La entidad fiscalizadora superior como parte del ecosistema de rendición de cuentas de un país	21
2.2. El papel del poder ejecutivo	22
2.3. El papel del poder legislativo	33
2.4. El papel de otros actores más allá del poder ejecutivo y del poder legislativo	53
Referencias	57
3 La reputación como garantía de la independencia de las EFS	60
3.1. La reputación de una EFS es una garantía clave de su independencia	61
3.2. Cómo pueden las EFS fortalecer su confiabilidad y capacidad de respuesta	63
3.3. Cómo pueden las EFS fortalecer su apertura, integridad y equidad	72
Referencias	83
4 Resumen de recomendaciones	84
4.1. Poder ejecutivo	84
4.2. Poder legislativo	85
4.3. Otros actores más allá del poder ejecutivo y del poder legislativo	86
4.4. Entidades fiscalizadoras superiores (EFS)	86
Anexo A. Métodos de recopilación de datos	87
Anexo B. Modelos de entidades fiscalizadoras superiores (EFS)	90
Anexo C. Organizaciones regionales de la INTOSAI	92

FIGURAS

Figura 1.1. Número de casos del Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM) por región, 2018-2025 (18 en total)	15
Figura 1.2. Factores que socavan o refuerzan la independencia de las EFS, según las propias EFS	17
Figura A A.1. Cuatro fuentes de datos principales	87
Figura A A.2. Datos de EFS por modelo de EFS	87

TABLAS

Tabla 2.1. Interacción de las EFS con otros actores a lo largo del proceso de auditoría	22
Tabla 3.1. Marco de la OCDE sobre los factores de confianza en las instituciones públicas aplicado a las prácticas de las EFS y a los resultados en materia de reputación	62
Tabla A A.1. Cobertura de los datos recopilados por tipo de parte interesada	88
Tabla A A.2. Información sobre visitas a los países	88
Tabla A B.1. Modelos de EFS	90
Tabla A C.1. Organizaciones regionales de la INTOSAI y su ámbito de actuación regional	92

RECUADROS

Recuadro 1.1. Los principios de la Declaración de México sobre la independencia de las EFS	12
Recuadro 1.2. Principales conclusiones sobre la independencia de las EFS extraídas del Informe de Revisión Global de las EFS de 2023	13
Recuadro 1.3. Proyecto Global de la OCDE y de la IDI sobre la Independencia de las EFS	16
Recuadro 2.1. Marco de contabilidad y control públicos en Estonia	24
Recuadro 2.2. Fortalecimiento de las relaciones entre la EFS y el poder ejecutivo en el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización	27
Recuadro 2.3. Reforma secuencial de la coherencia jurídica en Francia	30
Recuadro 2.4. Ejemplos de estructuras de personal de EFS independientes	37
Recuadro 2.5. Tribunal de Cuentas Europeo (TCE): Mandatos escalonados por diseño	38
Recuadro 2.6. Trayectoria no política del presidente de la Oficina de auditoría de Jordania	38
Recuadro 2.7. Transparencia en el proceso de nombramiento del director de la EFS de Paraguay	40
Recuadro 2.8. Mandato del Oficial de auditoría General de Nueva Zelanda	41
Recuadro 2.9. Oficina Presupuestaria del Parlamento de Australia	45
Recuadro 2.10. Conocimientos técnicos parlamentarios en el Bundestag, Alemania	47
Recuadro 2.11. Mecanismos para fortalecer la coordinación entre la EFS de Indonesia (BPK) y la Cámara de Representantes (DPR)	47
Recuadro 2.12. Ejemplo de los Estados Unidos: Protocolos vigentes para las solicitudes de auditoría por parte del poder legislativo	49
Recuadro 2.13. Proceso del seguimiento legislativo en Kenia	51
Recuadro 2.14. Requisitos legales y procesales para la presentación de informes en Canadá	53
Recuadro 2.15. Compromiso internacional: El caso del Tribunal de Cuentas de Santo Tomé y Príncipe	55
Recuadro 3.1. SAI PMF: Una herramienta para evaluar la aplicación de las normas internacionales	65
Recuadro 3.2. Aumentar el impacto mediante el seguimiento: Tribunal de Cuentas de Austria (ACA)	67
Recuadro 3.3. Fortalecimiento del seguimiento de las fiscalizaciones: la Comisión General de Auditoría (GAC) de Liberia introduce un mecanismo específico de seguimiento	67
Recuadro 3.4. Programa anual de trabajo de auditoría: Oficina Nacional de auditoría de Australia (ANAO)	69
Recuadro 3.5. Guías de control preventivo del Órgano de auditoría General de Sudáfrica	70
Recuadro 3.6. Uso de los resultados de las fiscalizaciones para la difusión de las buenas prácticas: Oficina Nacional de auditoría del Reino Unido (NAO)	71
Recuadro 3.7. INTOSAI-P 20: Transparencia y rendición de cuentas de las entidades fiscalizadoras superiores	73

Recuadro 3.8. Mejorar la transparencia y el acceso a la información de auditoría: el Sistema Público de Consulta de Auditorías de México	74
Recuadro 3.9. Acuerdos de coordinación del Tribunal de Cuentas dentro del ecosistema de rendición de cuentas de Marruecos	76
Recuadro 3.10. Participación de las partes interesadas a través del apoyo entre pares dentro de la comunidad de la INTOSAI	77
Recuadro 3.11. Comunicación y difusión de los resultados de la auditoría: El caso de la EFS de Noruega	78
Recuadro 3.12. Comunicación institucional y participación ciudadana: el Tribunal de Cuentas de España	79
Recuadro 3.13. Generar credibilidad y confianza: El caso del Departamento del Auditor General de Jamaica	80
Recuadro A B.1. Caso de la <i>Cour des comptes</i> (Tribunal de Cuentas) de Francia	91

Resumen ejecutivo

Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) desempeñan un papel fundamental en el control del uso de los recursos públicos y en la rendición de cuentas de los gobiernos. Su eficacia depende de su capacidad para actuar con independencia, libre de cualquier influencia indebida, así como para ofrecer información confiable y basada en datos empíricos.

Los datos recopilados en países de todas las regiones a través de consultas con partes interesadas, encuestas y análisis de datos (el Informe de Revisión Global de las EFS de la INTOSAI de 2023 (GSR) y el Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS) indican que la independencia de las EFS se ve cada vez más amenazada, y el GSR señala un deterioro por tercer ciclo consecutivo. Aunque los marcos legales suelen garantizar formalmente la independencia, su aplicación en la práctica es desigual. Las restricciones a la autonomía presupuestaria, el acceso limitado a la información y las diversas formas de interferencia siguen afectando a una parte significativa de las EFS. Al mismo tiempo, la evolución de la dinámica política, la polarización del debate público y el creciente protagonismo del discurso basado en narrativas frente al análisis basado en datos empíricos han creado un entorno operativo más complejo para las instituciones de supervisión independientes.

Las garantías formales por sí solas no son suficientes. La independencia no solo viene determinada por leyes y normativas, sino también por factores informales tales como las relaciones institucionales, las normas profesionales, los incentivos políticos y la percepción pública. Estas dinámicas informales pueden ya sea reforzar o socavar las protecciones formales. En muchos contextos, los datos de las encuestas realizadas a partes interesadas indican que los factores informales desempeñan un papel particularmente significativo a la hora de definir la independencia en la práctica. Por ejemplo, entre las EFS consultadas, el 58 % de los principales factores identificados como factores que fortalecen la independencia son de carácter informal. Por lo tanto, abordar estos factores es esencial para cerrar la brecha entre la independencia formal y la *de facto* y, a su vez, fomentar la transparencia, la confianza y el uso eficaz de los recursos públicos.

Si bien la importancia de la independencia de las EFS está bien consolidada y es ampliamente reconocida en las normas internacionales y en los marcos de gobernanza, este informe aporta nuevas perspectivas sobre cómo se materializa dicha independencia en la práctica. Sobre la base de datos empíricos de distintos países, destaca el papel que desempeñan las dinámicas informales y el ecosistema de rendición de cuentas en general en el fortalecimiento de la independencia de las EFS.

Principales conclusiones

En todos los países se están realizando avances en los esfuerzos por fortalecer la independencia de las EFS, pero siguen existiendo importantes deficiencias. Los marcos legales han mejorado en muchos ámbitos, pero siguen existiendo dificultades en su aplicación, especialmente en lo que respecta a la autonomía presupuestaria, al acceso a la información y a la protección frente a influencias indebidas. Al mismo tiempo, se ha prestado poca atención a los factores informales, entre los que se incluye el papel de la confianza, la comunicación y la cultura institucional, a pesar de su significativo impacto en los resultados.

Las EFS operan dentro de un ecosistema de rendición de cuentas más amplio, compuesto por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como por otros actores de supervisión y no estatales. La eficacia de este sistema depende de la calidad de las interacciones entre estos actores, lo que incluye la claridad de las funciones, el respeto mutuo de los mandatos y la existencia de una colaboración estructurada y predecible. Una coordinación deficiente, una capacidad limitada o incentivos desalineados dentro de este ecosistema pueden socavar incluso los marcos institucionales mejor diseñados. Por el contrario, relaciones sólidas, procedimientos claros y el entendimiento compartido de las funciones pueden fortalecer significativamente la independencia y la influencia de las EFS.

La reputación de una EFS constituye una garantía clave de su independencia. La confianza en la EFS aumenta la probabilidad de que las partes interesadas la respalden cuando se cuestione su autonomía y eleva los costos reputacionales de la interferencia política. Al mismo tiempo, los intentos de socavar la independencia suelen ir precedidos de esfuerzos por minar la credibilidad de la institución. Por lo tanto, generar y mantener la confianza no es solo una cuestión de comunicación pública, sino un componente estratégico de la resiliencia institucional.

La confianza en las EFS se basa tanto en su competencia como en sus valores. Una labor de fiscalización de alta calidad, oportuna y pertinente refuerza la percepción de eficacia; mientras que la integridad, la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas refuerzan la percepción de legitimidad. Las EFS que demuestran de manera consistente estos atributos están en mejor posición para mejorar su reputación, aumentar la aceptación de sus recomendaciones y fortalecer su papel dentro del sistema de rendición de cuentas.

Las conclusiones y recomendaciones de este informe tienen una relevancia más amplia para otras instituciones públicas independientes que se enfrentan a presiones similares, entre ellas los organismos reguladores, las instituciones de defensoría del pueblo y las instituciones fiscales independientes. En particular, la importancia de las dinámicas informales, las relaciones institucionales y la confianza a la hora de configurar la independencia de facto se aplica a todos estos organismos. El informe ofrece, por tanto, ideas para fortalecer la resiliencia institucional en todo el sistema de gobernanza pública.

Recomendaciones principales

El informe aboga por un cambio hacia un enfoque más integral y sistémico de la independencia de las EFS. Para fortalecer la independencia, no solo es necesario reforzar las disposiciones legales, sino también mejorar las prácticas institucionales, potenciar la coordinación entre los distintos actores y fomentar activamente la confianza. Esto incluye invertir en capacidades, definir con claridad funciones y responsabilidades, y establecer procesos claros y transparentes para la interacción entre las EFS y otras partes interesadas.

Para el poder ejecutivo, las prioridades incluyen subsanar las brechas en el cumplimiento de las responsabilidades fundamentales en materia de rendición de cuentas, entre ellas la contabilidad, el control interno y la auditoría interna. Cuando estas funciones son deficientes o se aplican de manera inconsistente, las EFS corren el riesgo de verse envueltas en funciones que confunden la línea divisoria entre la gestión y la supervisión. Fortalecer la responsabilidad del poder ejecutivo en estas funciones, junto con la mejora en la transparencia fiscal y el seguimiento sistemático de las recomendaciones de fiscalización, contribuiría a restablecer una separación funcional más clara y a reducir las presiones sobre la independencia de las EFS. Es fundamental garantizar que cualquier proceso de designación de los dirigentes de las EFS se lleve a cabo de manera transparente y en base a los méritos. También es igual de importante evaluar cuidadosamente las implicaciones más amplias de las reformas legales que afectan al mandato de las EFS y al equilibrio del sistema de rendición de cuentas.

En cuanto al poder legislativo, sigue siendo fundamental fortalecer el marco legal e institucional que rige las EFS. Esto incluye garantizar procesos de designación transparentes y en base a los méritos, protecciones sólidas en materia de permanencia en el mandato y destitución, y mecanismos institucionales que salvaguarden la continuidad y minimicen la influencia política. Dadas las limitaciones de capacidad identificadas en diversos contextos, el fortalecimiento de la capacidad del poder legislativo para analizar y dar seguimiento a los resultados de las fiscalización, así como el establecimiento de procedimientos claros para las solicitudes de auditoría y gestión de informes, pueden fortalecer aún más la función de supervisión, respetando al mismo tiempo la autonomía de las EFS y reduciendo los riesgos de una participación politizada o inconsistente en los procesos de fiscalización.

Otros actores también tienen un papel que cumplir. El poder judicial contribuye no solo mediante garantías jurídicas formales, sino también a través de la credibilidad y aplicabilidad de dichas garantías en la práctica. Los donantes pueden apoyar reformas coordinadas y adaptadas al contexto. Al abordar la fragmentación observada entre los órganos de supervisión, una mejor colaboración puede mejorar la eficacia general del sistema de rendición de cuentas.

Finalmente, las propias EFS desempeñan un papel esencial a la hora de fortalecer su independencia en la práctica. Las EFS que gozan de mayor credibilidad y cuentan con una mayor participación de las partes interesadas están en mejores condiciones para resistir las presiones externas. Al aplicar de manera consistente las normas internacionales, garantizar un seguimiento riguroso de las recomendaciones y mantener un trabajo de fiscalización de alta calidad, estas pueden reforzar su credibilidad técnica. Los procesos transparentes de selección de auditorías, una comunicación proactiva y una participación significativa de las partes interesadas pueden fortalecer aún más la confianza y la visibilidad. Además, es fundamental contar con sólidos marcos de integridad interna y garantías claras que regulen las interacciones con entidades fiscalizadas para mitigar los riesgos de influencia indebida.

En general, este informe demuestra que la independencia no es una condición legal estática, sino un resultado dinámico determinado por las instituciones, las relaciones y la confianza. Al abordar tanto el ámbito formal como el informal, y al fomentar un ecosistema de rendición de cuentas que funcione correctamente, los países pueden fortalecer la resiliencia, la credibilidad y el impacto de sus entidades fiscalizadoras superiores.

1 Salvaguarda de la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores

Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) independientes son un pilar fundamental de la buena gobernanza pública, ya que llevan a cabo una supervisión objetiva de las finanzas públicas, identifican las deficiencias en la gestión gubernamental y ofrecen recomendaciones basadas en datos empíricos para fortalecer la rendición de cuentas y la confianza. Su eficacia resulta especialmente importante en contextos donde hay baja confianza pública, restricciones presupuestarias y una creciente exigencia de transparencia y uso eficiente de los recursos. Si bien los marcos legales formales definen sus mandatos, la independencia y el impacto de las EFS también dependen de factores informales, tales como las relaciones institucionales, las normas profesionales, la credibilidad y las interacciones dentro del ecosistema más amplio de rendición de cuentas.

1.1. Las entidades fiscalizadoras superiores independientes son un pilar fundamental de la buena gobernanza pública

Junto con otros actores del ámbito de la rendición de cuentas, las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) constituyen un pilar fundamental de la buena gobernanza pública. Las EFS pueden evaluar de manera objetiva las acciones del gobierno, identificar deficiencias en la gestión de las finanzas públicas y ofrecer recomendaciones basadas en datos empíricos para mejorar la rendición de cuentas y el desempeño de las instituciones públicas y del sistema de gobernanza. Su función de supervisar de manera independiente la gestión de los recursos públicos cobra aún mayor relevancia en contextos en los que la confianza de la ciudadanía en las instituciones es baja, la intolerancia ante el despilfarro y el abuso de los recursos públicos va en aumento y el margen de maniobra fiscal se reduce, ya que la escasez de fondos acentúa la necesidad de una rendición de cuentas rigurosa y una gestión financiera prudente (OCDE, 2016^[1]). De hecho, la confianza de la ciudadanía en los gobiernos nacionales, incluso en los países miembros de la OCDE, sigue siendo baja. La Encuesta de Confianza de 2024 de la OCDE revela que solo el 39 % de los ciudadanos manifiesta una confianza alta o moderadamente alta en su gobierno, mientras que el 44 % afirma tener poca o ninguna confianza (OCDE, 2024^[2]). Los ciudadanos, la sociedad civil y otras partes interesadas pueden basarse en las evaluaciones de las EFS para saber si las instituciones gubernamentales están actuando de manera responsable y logrando resultados.

Sin embargo, la capacidad de las EFS para actuar con independencia de influencias externas por parte del gobierno, los legisladores u otras partes interesadas es un factor determinante para que los sistemas de supervisión funcionen de manera eficaz y para que la ciudadanía confíe en sus EFS. El principio fundamental de la independencia quedó consagrado en dos instrumentos históricos aprobados por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI): la Declaración de Lima de 1977 y la Declaración de México de 2007. La Declaración de Lima estableció los principios fundamentales de la fiscalización independiente del sector público, afirmando que las EFS deben estar libres de influencias externas para cumplir su mandato de manera eficaz. Partiendo de esta base, la Declaración de México tradujo estos principios generales en ocho pilares concretos de independencia. Si bien ambas declaraciones siguen siendo importantes desde el punto de vista normativo, la Declaración de México ofrece el marco más operativo y medible (Recuadro 1.1). Además, la importancia de la independencia de las EFS ha sido reconocida en dos resoluciones diferentes de las Naciones Unidas (A/RES/66/209 y A/RES/69/228).

Recuadro 1.1. Los principios de la Declaración de México sobre la independencia de las EFS

Los siguientes principios de la Declaración de México constituyen, por tanto, el principal marco de referencia para evaluar la independencia de las EFS:

- Principio 1. La existencia de un marco constitucional, estatutario y legal adecuado y eficaz, así como la aplicación *de facto* de las disposiciones de dicho marco.
- Principio 2. La independencia de los dirigentes de las EFS así como de los miembros de las instituciones colegiadas, incluida la seguridad de permanencia en el cargo y la inmunidad jurídica en el ejercicio normal de sus funciones.
- Principio 3. Un mandato suficientemente amplio y plena discrecionalidad en el desempeño de las funciones de la EFS.
- Principio 4. Acceso sin restricciones a la información.
- Principio 5. Los derechos y la obligación de informar sobre su trabajo.
- Principio 6. La libertad de decidir el contenido y el momento de publicación de los informes de auditoría, así como de publicarlos y difundirlos.

- Principio 7. La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de las EFS.
- Principio 8. Autonomía financiera y de gestión/administrativa, así como la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y económicos adecuados.

Fuente: (INTOSAI, 2007^[3]).

1.2. Las entidades fiscalizadoras superiores se enfrentan a retos cada vez mayores que ponen en peligro su independencia

A partir de la Declaración de México de 2007, el contexto ha cambiado y ha contribuido a que aumenten las presiones sobre la independencia de las EFS. Estas presiones son el resultado de una combinación de dinámicas políticas, evolución institucional y prácticas de gobernanza que varían de un país a otro, pero que revelan tendencias subyacentes comunes. En muchos contextos, los cambiantes entornos políticos, caracterizados por incentivos a corto plazo, polarización y consenso limitado, han creado brechas entre los marcos formales y las necesidades emergentes. Al mismo tiempo, el discurso público se ha centrado más en las narrativas que en los datos empíricos, poniendo a las EFS en una posición en la que sus mandatos quedan sujetos a interpretaciones políticas cambiantes. En conjunto, estos factores contribuyen a crear un entorno más complejo y potencialmente frágil para mantener la independencia de las EFS.

Datos del Banco Mundial y de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) confirman que las EFS de todo el mundo se enfrentan a retos cada vez mayores a la hora de cumplir los criterios de independencia establecidos en la Declaración de México. Según el Índice de Independencia de las EFS de 2021 del Banco Mundial, en la mayoría de los países evaluados, los presupuestos y la financiación de las EFS estaban sujetos a la aprobación de las instituciones presupuestarias del gobierno central, y solo 22 de los 118 países cumplían plenamente los criterios relativos a la autonomía en materia de personal (Banco Mundial, 2021^[4]). El último Informe de Revisión Global de las EFS (GSR), basado en la Encuesta Global de la INTOSAI a 166 EFS de todo el mundo, aporta nuevas pruebas (Recuadro 1.2): al menos el 40 % de EFS informó de importantes interferencias en la ejecución de sus presupuestos; y solo el 44 % de EFS afirmó que tenía acceso libre y oportuno, sin restricciones, a la información necesaria para el correcto cumplimiento de sus responsabilidades legales (IDI, 2024^[5]). Esto supone una drástica caída con respecto al 70 % que había declarado tener pleno acceso a la información en 2017.

Recuadro 1.2. Principales conclusiones sobre la independencia de las EFS extraídas del Informe de Revisión Global de las EFS de 2023

Cada tres años, la IDI publica el Informe de Revisión Global de las EFS (GSR), que ofrece una evaluación global del desempeño, las capacidades y el entorno propicio de las EFS en todas las regiones de la INTOSAI. El GSR se basa principalmente en la Encuesta Global de la INTOSAI a las EFS. Su objetivo es ofrecer una base empírica sobre la situación de las EFS en todo el mundo, hacer un seguimiento de las tendencias de desempeño a lo largo del tiempo y poner de relieve cómo los avances globales en materia de democracia y rendición de cuentas influyen en el funcionamiento de las EFS. En 2023, la encuesta abarcó 166 EFS de todo el mundo.

Continuo deterioro de la independencia de las EFS

Por tercer ciclo consecutivo, el GSR señala un deterioro global de la independencia de las EFS. El Índice de Independencia de las EFS de 2023 registra un promedio de 73/100, lo que representa una caída de un punto con respecto a 2020 entre las EFS que participaron en ambas encuestas. Los deterioros son más notables en:

- Principio 1 (Marco legal): ha bajado de 68 a 66 puntos.
- Principio 4 (Acceso a la información): se ha producido un mayor deterioro, con un cambio de un acceso "en su mayor parte" a uno "limitado" en muchas EFS.
- Principio 8 (Autonomía financiera y administrativa): caída de cuatro puntos desde 2020.

Aumento de las interferencias en las operaciones de las EFS, siendo las interferencias del poder ejecutivo un motivo de creciente preocupación

- El 10 % de los dirigentes de las EFS denuncia interferencias indebidas en su labor (2021-2023).
- El 15 % de las EFS señala que sufren graves interferencias en la selección de los programas de auditoría, una cifra que se mantiene sin cambios respecto a 2020.
- El 44 % señala que se han producido interferencias en el proceso presupuestario de las EFS, incluyendo recortes presupuestarios y retrasos en el desembolso de fondos.
- Las garantías legales siguen siendo insuficientes: solo el 43 % de las EFS puede recurrir ante un Tribunal Supremo o equivalente en caso de interferencia, aunque esto supone una mejora con respecto al 39 % de 2020.

Menor acceso a la información

- Solo el 46 % de las EFS indica que tienen acceso total, y muchas de las que en 2020 contaban con un acceso "en su mayor parte" adecuado han pasado a tener un acceso "limitado".
- Las restricciones parecen estar distribuidas de manera generalizada por todas las regiones. Aproximadamente el 20 % de las EFS de ASOSAI (Asia), ARABOSAI (países árabes), CAROSAI (Caribe) y CREFIAF (África francófona) ha informado que se enfrentan a limitaciones de acceso (véase el Anexo C).

Deterioro de la autonomía financiera y administrativa

- Solo el 20 % de las EFS presenta sus presupuestos directamente al poder legislativo.
- El 74 % de las EFS debe presentar sus presupuestos a través del Ministerio de Hacienda.
- Solo el 41 % tiene plena autonomía para ejecutar el presupuesto una vez asignados los fondos.
- El 57 % tiene pleno control sobre la gestión administrativa interna.

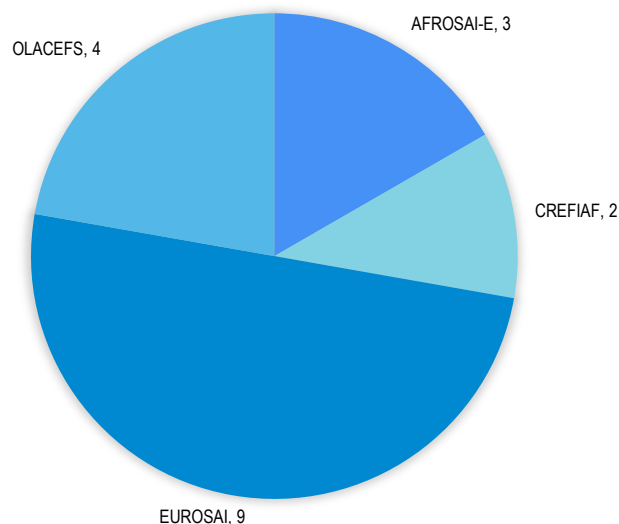
Reducción del margen para la publicación de información al público: La libertad para publicar informes ha disminuido

- La puntuación del Principio 6 (Libertad de publicación) ha bajado dos puntos desde 2020.
- El 14 % de las EFS carece de libertad para publicar sus informes.
- Las tasas promedio de publicación disminuyeron del 77 % (2020) al 69 % (2023).

Fuente: (IDI, 2024^[5]).

Estos resultados cuantitativos se ven respaldados por los casos presentados a través del Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM). El SIRAM fue desarrollado por la IDI para ayudar a las EFS a responder ante amenazas inmediatas o violaciones de su independencia. El SIRAM ha sido diseñado para identificar, evaluar y mitigar los riesgos que afectan a la independencia, basándose en la experiencia global y en el marco normativo de la INTOSAI. Entre 2018 y 2025, la IDI abrió 18 casos SIRAM, publicó cuatro informes y siete declaraciones de preocupación, en los que se ponían de relieve los riesgos emergentes y graves para la independencia de las EFS (Figura 1.1).

Figura 1.1. Número de casos del Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM) por región, 2018-2025 (18 en total)



Nota: La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización profesional global que agrupa a las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de todo el mundo. La INTOSAI está dividida en organizaciones regionales que agrupan a las EFS miembros según su ubicación geográfica. Las regiones de la INTOSAI son: AFROSAI (Organización Africana de EFS); ARABOSAI (Organización Árabe de EFS); ASOSAI (Organización Asiática de EFS); CAROSAI (Organización del Caribe de EFS); EUROSAI (Organización Europea de EFS); OLACEFS (Organización de EFS de América Latina y el Caribe); PASAI (Asociación del Pacífico de EFS). AFROSAI cuenta con organismos subregionales, entre los que se incluyen AFROSAI-E (Organización Africana de EFS de habla inglesa) y CREFIAF (EFS de habla francesa).

Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

1.3. Más allá de los marcos legales, hay factores informales que también determinan la independencia

Los datos recopilados por la IDI al analizar los casos del SIRAM indican que los problemas de independencia no solo se deben a limitaciones legales formales, sino que también reflejan la existencia de normas no escritas o convenciones implícitas que configuran la forma en que los poderes legislativo y ejecutivo interactúan con las EFS. Entre los factores formales que determinan la independencia de las EFS se incluyen las leyes, así como los reglamentos o las normas (por ejemplo, los principios de la Declaración de México). Están codificados en documentos legales o cuasilegales, lo que los hace visibles, susceptibles de aplicación y exigibles. Sin embargo, a pesar de su carácter normativo, los factores formales no siempre determinan el comportamiento en la vida real. Las normas pueden ignorarse o eludirse, por ejemplo, si entran en conflicto con intereses políticos o si no se aplican de manera efectiva. Esos factores informales se refieren a normas, expectativas y comportamientos no escritos que determinan cómo se ejerce el poder y cómo se toman las decisiones en la práctica, y se hacen cumplir mediante sanciones informales (Wenzel, 2004^[6]; Claridge, 2020^[7]; Hodgson, 2025^[8]; North, 1990^[9]).

Por lo tanto, la independencia formal sobre el papel no siempre se traduce automáticamente en una independencia efectiva. La relación entre las normas formales e informales puede ser dinámica. Las normas informales que fomentan la independencia pueden traducirse, tarde o temprano, en leyes y reglamentos formales que protejan la independencia de manera más sostenible. Por el contrario, las normas informales que socavan la independencia podrían acabar plasmándose también en reformas legales y debilitar la protección jurídica.

Aunque es probable que los factores informales influyan de manera significativa en la independencia de las EFS, por lo general no ocupan un lugar central en los debates sobre este tema. Por lo tanto, en 2023, la OCDE y la IDI iniciaron el **Proyecto Global sobre la Independencia de las EFS** (el Proyecto Global)

con el objetivo de realizar una evaluación sistemática de los factores informales que influyen en la independencia, ya sea socavándola o fortaleciéndola, con vistas a extraer lecciones aprendidas e implicaciones políticas (Recuadro 1.3 y Anexo A).

Recuadro 1.3. Proyecto Global de la OCDE y de la IDI sobre la Independencia de las EFS

Ámbito de aplicación

El Proyecto Global evalúa cómo influyen los factores informales en la aplicación de los principios de la Declaración de México de la INTOSAI sobre la independencia de las EFS. Analiza cómo las normas y los comportamientos informales influyen en la aplicación del marco legal en la práctica, así como la forma en que las interacciones entre las EFS y otros actores del ecosistema de rendición de cuentas en general afectan al ejercicio de la independencia. En función de los distintos contextos nacionales, los resultados tienen por objeto informar las políticas existentes tanto en los países miembros de la OCDE como en los que no son miembros, y ofrecen información sobre diferentes sistemas de gobernanza y modelos de EFS (Anexo B).

Objetivos

- Identificar los factores informales que favorecen o limitan la independencia de las EFS.
- Destacar las buenas prácticas que mitigan los riesgos o fortalecen la independencia.
- Ofrecer recomendaciones prácticas para las EFS y otros actores en materia de rendición de cuentas.

Metodología

El Proyecto Global se basa en métodos cualitativos exploratorios diseñados para recopilar datos sobre actitudes y percepciones relacionados con los factores informales que afectan a la independencia de las EFS. Los métodos incluyen entrevistas semiestructuradas, debates en grupo con múltiples partes interesadas y encuestas estructuradas de percepción (Anexo A). Estos métodos permitieron identificar los factores informales que influyen en el funcionamiento de las EFS en la práctica. Su relevancia se evaluó mediante los siguientes criterios:

- Si los factores informales se manifestaban en distintos contextos nacionales y modelos de EFS, o si múltiples partes interesadas describían de forma independiente el mismo fenómeno.
- Si el factor informal influía en la capacidad de la EFS para actuar de conformidad con los principios de independencia establecidos en la Declaración de México de la INTOSAI.

Limitaciones

Dado que los resultados se basan principalmente en datos sobre actitudes y percepciones, estos están influidos por las condiciones específicas de cada país y los puntos de vista individuales. Sin embargo, la amplia cobertura geográfica y de modelos institucionales refuerza el análisis al permitir la comparación entre países y la identificación de patrones, lo que mitiga esta limitación.

Fuente: Elaboración de la OCDE-IDI.

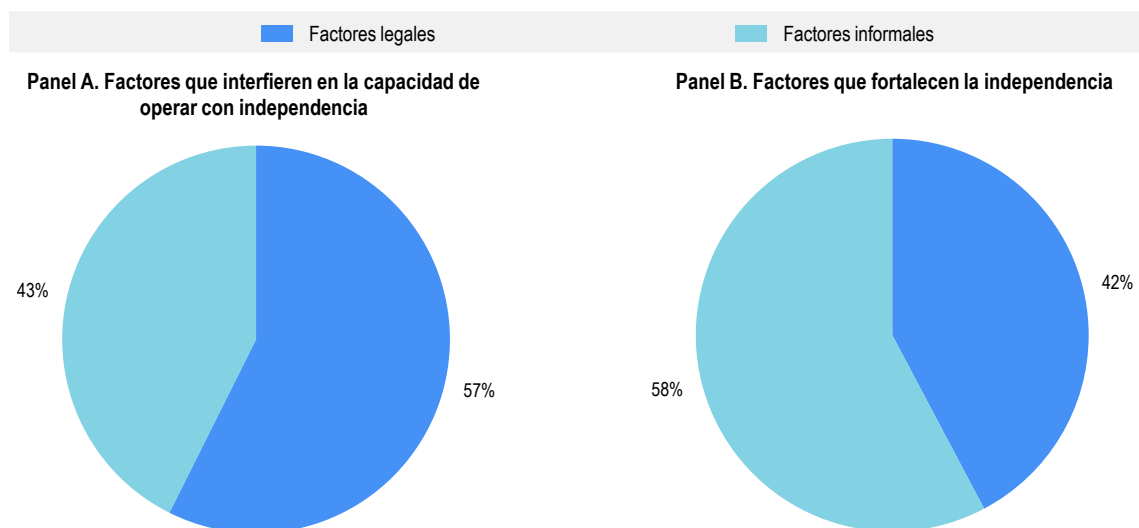
Los datos del Proyecto Global confirman que los factores informales influyen en el entorno operativo de las EFS. Aunque su independencia pueda estar reconocida formalmente en los marcos legales, su independencia *de facto* se ve influida y amenazada, por ejemplo, por el clima político, las dinámicas de poder entre los poderes de gobierno, las expectativas de la sociedad y la forma en que se interpretan y aplican las disposiciones legales en la práctica. Los resultados ponen aún más de relieve la importancia de la reputación de una EFS. Esta reputación viene determinada por la labor y el valor agregado de la EFS, pero también por la forma en que los ciudadanos y las partes interesadas perciben su integridad, su

transparencia y su objetividad. Al mismo tiempo, la independencia no significa falta de rendición de cuentas. Para proteger su reputación, una EFS debe predicar con el ejemplo y cumplir ella misma con los más altos estándares de integridad, transparencia y rendición de cuentas. El INTOSAI-P 20 establece una serie de principios destinados a orientar a las EFS en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en sus operaciones y comunicaciones, respetando al mismo tiempo los requisitos legales y de confidencialidad.

Estos factores afectan a la forma en que las EFS cumplen sus mandatos legales e influyen en sus relaciones con las principales partes interesadas, entre ellas los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como otros actores de supervisión, como los fiscales, los organismos de lucha contra la corrupción, los órganos de auditoría interna, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Los datos de la encuesta recopilados para el Proyecto Global confirman la importancia de los factores informales en la práctica (véase el Anexo A). Las EFS señalan que los factores informales desempeñan un papel comparable al de las disposiciones legales formales (y, en algunos casos, incluso más influyente) a la hora de determinar su independencia. En cuanto a los factores que interfieren con la capacidad de actuar de forma independiente, el 43 % de las respuestas hace referencia a factores informales, frente al 57 % relacionado con factores legales (Figura 1.2, Panel A). Por el contrario, al analizar los factores que refuerzan la independencia, los factores informales representan la mayoría de las respuestas (58 %), por encima de los factores legales (42 %) (Figura 1.2, Panel B). La importancia de los factores informales también se ha confirmado desde la perspectiva de las partes interesadas externas: una encuesta realizada a organizaciones de la sociedad civil (OSC) por el World Justice Project para el Proyecto Global a través de su red muestra que los factores legales (92 %) y los factores informales (90 %) se consideran igual de relevantes a la hora de explicar la independencia de las EFS.

Figura 1.2. Factores que socavan o refuerzan la independencia de las EFS, según las propias EFS



Nota: Estos datos se analizaron a partir de un cuestionario dirigido a las EFS, y se basan en las respuestas recopiladas de 50 EFS (tanto de países miembros de la OCDE como de países no miembros). En el anexo A, se incluye más información sobre la recopilación de los datos.
Fuente: Elaboración de la OCDE-IDI.

A partir de estas conclusiones, el presente informe ofrece orientaciones y recomendaciones concretas para las EFS y otros actores sobre cómo fortalecer la independencia *de facto* de las EFS y, por lo tanto, contribuir a mejorar el sistema general de rendición de cuentas de un país. Especialmente en lo que respecta a los factores informales, es necesario realizar un análisis más exhaustivo de un contexto

nacional en particular para comprender las dinámicas de poder y las relaciones entre los distintos actores, así como para apreciar plenamente las dimensiones culturales y legales del sector público. Las EFS no están aisladas del contexto de su país. Se ven afectadas por sus debilidades, se benefician de sus fortalezas y también pueden contribuir activamente a impulsar el cambio en tanto promotoras de mejoras más amplias en todo el sistema. Si se utiliza este informe como guía para dicho análisis contextual, y reconociendo el hecho de que las EFS forman parte de un sistema, es posible identificar opciones de reforma concretas.

Si bien el informe se centra en las EFS, sus conclusiones tienen una relevancia más amplia para otras instituciones públicas independientes que se enfrentan a presiones similares, entre ellas los organismos reguladores, las instituciones de defensoría del pueblo, las instituciones anticorrupción y las instituciones fiscales independientes (De Vrieze and Murphy, 2020^[10]). En todos estos organismos, la independencia de facto viene determinada de manera similar no solo por los marcos legales formales, sino también por dinámicas informales tales como las relaciones institucionales, los incentivos políticos, las normas profesionales y los niveles de confianza, así como por la calidad de las interacciones dentro del ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto. En muchos contextos, estos factores informales son fundamentales para determinar cómo se ejercen en la práctica los mandatos formales y si las garantías institucionales son efectivas. Por lo tanto, el análisis ofrece conclusiones aplicables a otros contextos sobre cómo se fomenta o se limita la independencia dentro de sistemas de gobernanza complejos, especialmente cuando las instituciones operan en entornos políticamente delicados. En términos más generales, resalta la importancia de considerar la independencia como un resultado del sistema más que como un atributo institucional, con implicaciones para la forma en que se fomenta la resiliencia en todo el sector público. El informe ofrece, por tanto, elementos de análisis para fortalecer la resiliencia institucional dentro del sistema de gobernanza pública en su conjunto.

Las conclusiones y recomendaciones de este informe se organizan en torno a las conclusiones principales del Proyecto Global. El Capítulo 1 describe cómo funcionan las EFS dentro de un sistema institucional que va más allá de lo que se define formalmente en los marcos legales y que está determinado, en parte, por factores informales que influyen en su impacto, sus fortalezas y sus oportunidades. El Capítulo 2 ofrece recomendaciones dirigidas a los distintos actores del sistema público de rendición de cuentas, haciendo hincapié en su papel a la hora de garantizar y promover la independencia de las EFS para el beneficio de todos. Por otro lado, la confianza que el público deposita en las EFS, que refleja la reputación de estas, actúa como un elemento protector de su independencia y les permite además cumplir eficazmente su función como agentes activos en el sistema de rendición de cuentas. Por su parte, el Capítulo 3 ofrece orientación sobre cómo las EFS pueden trabajar para fortalecer la confianza de las partes interesadas en su labor.

Referencias

- Banco Mundial (2021), *Supreme Audit Institutions Independence Index 2021 Global Synthesis Report*, Banco Mundial, Washington DC, https://insai.worldbank.org/sites/default/files/2021-07/InSAI%202021%20Final%20Report_1.pdf (accessed on 19 February 2026). [4]
- Claridge, T. (2020), “Informal sanctions”, *Social Capital Research*, [7]
<https://www.socialcapitalresearch.com/wp-content/uploads/2020/10/Informal-sanctions.pdf>.
- De Vrieze, F. and J. Murphy (2020), *Parliaments and independent oversight institutions: Global and country-specific analysis of parliaments’ relationships with Supreme Audit, Anti-Corruption and Human Rights Institutions*, Westminster Foundation for Democracy (WFD), London, <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Parliaments%20and%20Independent%20Oversight%20Institutions.pdf>. [10]
- Hodgson, G. (2025), “Formal and informal institutions: some problems of meaning, impact, and interaction”, *Journal of Institutional Economics*, Vol. 21, p. e1, [8]
<https://doi.org/10.1017/S1744137424000249>.
- IDI (2024), *Global SAI Stocktaking Report*, INTOSAI Development Initiative, Oslo, [5]
<https://gsr.idi.no/> (accessed on 20 February 2026).
- INTOSAI (2007), *INTOSAI P-10 Mexico Declaration on SAI Independence*, International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), [3]
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INT_OSAI_P_10_en_2019.pdf (accessed on 4 September 2024).
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511808678>. [9]
- OCDE (2024), *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*, OECD Publishing, París, [2]
<https://doi.org/10.1787/9a20554b-en>.
- OCDE (2016), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, [1]
<https://doi.org/10.1787/9789264280625-es>.
- Wenzel, M. (2004), “The social side of sanctions: Personal and social norms as moderators of deterrence.”, *Law and Human Behavior*, Vol. 28/5, pp. 547-567, [6]
<https://doi.org/10.1023/B:LAHU.0000046433.57588.71>.

2 **Cómo influyen otros actores en la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores**

Las entidades fiscalizadoras superiores operan dentro de un ecosistema más amplio de rendición de cuentas pública, en el que su independencia es inseparable del entorno en el que desarrollan su labor. Su labor depende de otros actores e influye en ellos. Entre estos actores, se incluyen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los donantes, otras instituciones de supervisión, los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. Si bien las normas formales definen las funciones y responsabilidades, el comportamiento de estos actores, la calidad de sus interacciones con la EFS y las normas informales que guían las relaciones son igual de importantes para dar forma a la función de supervisión independiente.

2.1. La entidad fiscalizadora superior como parte del ecosistema de rendición de cuentas de un país

Las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) no operan de forma aislada. Son instituciones fundamentales dentro de un ecosistema de rendición de cuentas más amplio, integrado por múltiples actores de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como por actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) o los donantes. Cada uno de ellos desempeña un papel específico a la hora de definir cómo se gestionan y supervisan los recursos públicos y cómo se rinde cuentas por ellos.

En este ecosistema, la independencia de una EFS es inseparable del entorno en el que opera. El comportamiento de otros actores, la calidad de sus interacciones con la EFS y las normas informales que rigen sus relaciones pueden ser tan importantes como las disposiciones constitucionales o legales que consagran la independencia de una EFS. De hecho, un poder legislativo comprometido y bien informado, un poder ejecutivo que respeta los límites, un poder judicial que vela por la rendición de cuentas y organizaciones de la sociedad civil que aprovechan y difunden los resultados de fiscalizaciones contribuyen a crear un entorno propicio para la independencia de las EFS. Por el contrario, los actores débiles o sujetos a restricciones políticas, incluidas las EFS, pueden socavar incluso el marco legal más sólido.

Los responsables de las EFS consultados en el contexto del Proyecto Global consideran que la defensa de la independencia supone un punto de inflexión a la hora de hacer frente a las amenazas. La comprensión y el respaldo de los demás actores del ecosistema de rendición de cuentas son necesarios para fortalecer la independencia de las EFS. Además, reconocer y respetar la complementariedad entre los actores del ecosistema de rendición de cuentas refuerza su valor y puede fortalecer su independencia. En este capítulo, se analiza cómo las acciones, los incentivos y las capacidades de otros actores en materia de rendición de cuentas pueden contribuir a la independencia de las EFS.

Aunque las recomendaciones contenidas en las secciones siguientes están organizadas por tipo de actor, reflejan que la independencia de las EFS no solo depende de las acciones de cada institución, sino también de las relaciones entre ellas. Cada actor interactúa con la EFS de diferentes maneras a lo largo del proceso de fiscalización, y estas interacciones definen en conjunto las condiciones que permiten la independencia de la EFS dentro del ecosistema más amplio de rendición de cuentas. Al analizar las recomendaciones desde una perspectiva basada en las relaciones, queda claro que la independencia no se ejerce de forma aislada. Por el contrario, se deriva de la calidad de los intercambios, tanto formales como informales, entre las EFS y los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, otros órganos de supervisión, la sociedad civil, los medios de comunicación y los socios para el desarrollo. Estas interacciones tienen lugar en diferentes etapas del proceso de auditoría; y cada etapa implica funciones, expectativas y flujos de información diferentes.

La Tabla 2.1 ilustra esta perspectiva dinámica. Los mismos actores colaboran con la EFS en distintas funciones, dependiendo de la fase de fiscalización de la que se trate. Por ejemplo, el poder ejecutivo aporta información esencial durante la planificación de la auditoría a través de los sistemas contables y la información sobre controles internos, al tiempo que se convierte en el principal destinatario de las recomendaciones de fiscalización durante el seguimiento. De igual manera, el poder legislativo puede solicitar una auditoría mediante una solicitud formal, pero posteriormente utiliza el informe de auditoría como base para las deliberaciones presupuestarias o la supervisión legislativa. Otros actores, como los órganos de auditoría interna, los organismos reguladores, las OSC, los medios de comunicación y el ámbito académico, también aportan información o utilizan los resultados en diferentes etapas del proceso. Las recomendaciones específicas para cada actor no cuestionan que el fortalecimiento de la independencia requiere una acción coordinada, un entendimiento mutuo de las funciones y prácticas predecibles entre todos los actores que participan en el sistema de rendición de cuentas.

Tabla 2.1. Interacción de las EFS con otros actores a lo largo del proceso de auditoría

Etapas del proceso de auditoría	Interacciones con otros actores
Planificación de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo (entidad fiscalizada): sistemas contables, controles internos, información sobre políticas y normativas • Órganos de auditoría interna: evaluaciones de riesgos, resultados de fiscalizaciones anteriores • Otros organismos de supervisión: orientaciones específicas para cada sector, conclusiones anteriores • Poder legislativo: prioridades presupuestarias, mandato legal • OSC: opiniones de los ciudadanos, inquietudes sobre la prestación de servicios • Medios de comunicación: debates públicos e información sobre la prestación de servicios • Organismos reguladores: datos sectoriales, informes de cumplimiento • Ámbito académico: conocimientos técnicos, investigación sobre temas relevantes
Realización de la auditoría	<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo (entidad fiscalizada): datos operativos detallados, estados financieros, informes internos • OSC: perspectivas, reclamos y testimonios de los ciudadanos • Ámbito académico: conocimientos especializados en la materia pertinentes para los objetivos de la auditoría
Informes	<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo (entidad fiscalizada): recomendaciones para mejorar la toma de decisiones, los controles internos y el cumplimiento normativo • Órganos de auditoría interna: ideas para perfeccionar los planes de auditoría • Otros organismos reguladores y de supervisión: información para guiar las reformas, las medidas de cumplimiento y las mejoras operativas • Poder legislativo: datos que sirvan de base para la asignación presupuestaria, el diseño de políticas y las reformas legales • OSC: información para respaldar la promoción y el diálogo con el gobierno • Medios de comunicación: conclusiones para aumentar la concienciación pública y la difusión de la información • Ámbito académico: datos para respaldar la investigación y los estudios de políticas • Ciudadanía: transparencia para fomentar la participación informada y las decisiones electorales • Poder judicial: en casos de controversias o revisión judicial
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Poder ejecutivo (entidad fiscalizada): supervisar la aplicación de las recomendaciones y mejorar los procesos internos • Órganos de auditoría interna: lecciones aprendidas para fiscalizaciones futuras • Otros organismos reguladores y de supervisión: hacer un seguimiento del impacto de las reformas y del cumplimiento normativo • Poder legislativo: supervisión de la aplicación de las reformas y de las decisiones presupuestarias • OSC: supervisar los avances y exigir a las autoridades la rendición de cuentas • Medios de comunicación: publicar datos de seguimiento para mejorar la transparencia • Ámbito académico: análisis de los resultados de las reformas y las tendencias sistémicas • Ciudadanía: información sobre el avance de las reformas para fomentar una cultura de rendición de cuentas • Poder judicial: revisar los resultados en caso de que surjan controversias

Fuente: Elaboración de la OCDE-IDI.

2.2. El papel del poder ejecutivo

El poder ejecutivo del gobierno es responsable de aplicar y hacer cumplir las leyes, administrar los asuntos públicos y gestionar los recursos públicos. Al cumplir estas funciones, desempeña un papel fundamental a la hora de garantizar que las instituciones públicas operen de manera eficaz y de conformidad con los marcos legales y normativos establecidos. El poder ejecutivo también es responsable de aplicar las recomendaciones formuladas por la EFS (IDI, 2025^[1]).

No obstante, las entrevistas con las partes interesadas indican que existen riesgos importantes para la independencia de la EFS relacionados con la participación del poder ejecutivo en ámbitos que deberían permanecer libres de cualquier influencia política. Se expresaron inquietudes respecto al papel del poder ejecutivo en el proceso de elaboración del presupuesto de la EFS y en la definición de su programa de trabajo. Dado que el propio poder ejecutivo está sujeto a fiscalización, su participación excesiva o inadecuada en estas áreas genera un riesgo de conflictos de intereses y puede socavar la independencia operativa y funcional de la EFS.

Al mismo tiempo, el poder ejecutivo tiene la responsabilidad fundamental de defender y proteger la independencia de la EFS. Esto implica abstenerse de interferir políticamente en la labor de la EFS, garantizar la existencia de garantías legales e institucionales adecuadas y demostrar su compromiso con la rendición de cuentas mediante la aplicación de las recomendaciones de fiscalización y la imposición de sanciones. Al definir claramente sus responsabilidades, especialmente en lo que respecta al control interno, la política fiscal y el seguimiento de las conclusiones de la auditoría, el poder ejecutivo puede mitigar los riesgos de influencia indebida y reforzar un marco de gobernanza en el que se salvaguarden la independencia de la EFS y la rendición de cuentas pública.

2.2.1. Para limitar la participación indebida en las funciones de fiscalización externa, el poder ejecutivo podría aclarar y fortalecer su responsabilidad en materia de control interno y auditoría, sistemas contables y competencias en materia de formulación de políticas sobre la integridad pública y el desempeño general de la gobernanza pública

Una clara separación de responsabilidades entre el poder ejecutivo y la EFS es un principio fundamental de la independencia y la rendición de cuentas del sector público. El poder ejecutivo es responsable de establecer y mantener sistemas contables eficaces, marcos de control interno, mecanismos de auditoría interna y funciones relacionadas con la formulación y aplicación de políticas en ámbitos tales como la lucha contra la corrupción, la integridad pública y el desempeño general del sector público, incluida la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos. Esta separación es esencial para salvaguardar la independencia de la fiscalización externa y garantizar que las EFS puedan ejercer una supervisión objetiva y creíble de las actividades gubernamentales sin asumir funciones que puedan comprometer la relación de independencia necesaria.

La existencia de sistemas eficaces de control interno y de auditoría interna en el poder ejecutivo también contribuye a una gestión sólida de las finanzas públicas y al cumplimiento de los objetivos generales de desempeño del gobierno (entre los que se incluye la eficiencia, eficacia y optimización de los recursos) al permitir la identificación y corrección oportunas de los riesgos y las deficiencias. Para mejorar la preparación para la auditoría, las reformas contables deben ajustarse explícitamente a los requisitos de auditoría. Esto incluye la adopción de normas contables consistentes, la consolidación de los planes de cuentas, la elaboración oportuna de los estados financieros y la garantía de la transparencia en la presentación de informes. Los sistemas contables bien diseñados y mantenidos proporcionan a las EFS información confiable y fiscalizable, lo que refuerza su capacidad para ofrecer garantías creíbles y oportunas. Del mismo modo, la clara responsabilidad del poder ejecutivo sobre las políticas de integridad pública y de gestión del desempeño contribuye a garantizar que las EFS no se vean envueltas en responsabilidades operativas o normativas que posteriormente podrían tener que fiscalizar. Cuando estos sistemas funcionan eficazmente, la fiscalización externa puede centrarse en ofrecer garantías independientes y una visión sistémica, en lugar de tener que compensar las deficiencias en la rendición de cuentas del poder ejecutivo o tener que fiscalizar su propia influencia en las políticas.

Sin embargo, la información obtenida de entrevistas con partes interesadas sugiere que, en la práctica, las responsabilidades relacionadas con la contabilidad, el control y la auditoría internos dentro del poder ejecutivo no siempre se asumen plenamente. Como resultado, en ocasiones se espera que la EFS, ya sea de manera formal o informal, aborde las deficiencias que son competencia de las responsabilidades de gestión del poder ejecutivo.

Al mismo tiempo, el poder ejecutivo sigue ejerciendo influencia sobre aspectos clave del funcionamiento de la EFS, incluidos algunos elementos de la determinación del presupuesto y la planificación del programa de trabajo. Dado que el poder ejecutivo es también el principal ente fiscalizado, esta situación pone en riesgo la independencia de la EFS y confunde la línea divisoria entre las funciones de gestión interna y de supervisión externa. Fortalecer la responsabilidad del poder ejecutivo en los mecanismos internos de rendición de cuentas contribuiría a reducir estos riesgos y a reforzar la separación institucional, al tiempo que mejoraría el desempeño general del gobierno, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión de recursos públicos.

Por lo tanto, el poder ejecutivo podría asumir una responsabilidad más clara e integral en lo que se refiere a los sistemas contables, los procesos de control interno y las funciones de fiscalización interna, así como respecto a la formulación de políticas y los mandatos de implementación relacionados con la lucha contra la corrupción, la integridad pública y los objetivos más amplios de desempeño en materia de gobernanza, entre ellos la eficacia, la eficiencia y la optimización de los recursos. Esta claridad en las funciones respectivas del poder ejecutivo y de las EFS contribuiría a fortalecer la gobernanza interna y a salvaguardar la independencia de las EFS. Esto podría lograrse reafirmando, mediante leyes, reglamentos u orientaciones autorizadas, que estas funciones son competencia exclusiva del poder ejecutivo, y garantizando que los mecanismos de auditoría interna cuenten con los recursos adecuados, personal profesional y la independencia funcional suficiente dentro de la administración para cumplir sus mandatos de manera eficaz.

Además, el poder ejecutivo podría fortalecer los marcos que favorezcan una interacción eficaz entre la auditoría interna y la auditoría externa, lo que permitiría a la EFS basarse en el trabajo de la auditoría interna cuando sea pertinente, sin sustituir las responsabilidades del poder ejecutivo y reduciendo la duplicación de fiscalizaciones (OCDE, 2024^[2]). Al asumir plenamente su función en materia de garantía interna, control interno y responsabilidad sobre las políticas correspondientes, el poder ejecutivo reduciría la necesidad de intervenir en los procesos de fiscalización externa y contribuiría a salvaguardar la independencia operativa e institucional de la EFS, al tiempo que fortalecería la eficacia y la eficiencia de los sistemas de gobernanza del sector público en general. En el Recuadro 2.1 a continuación, se ilustra un ejemplo de cómo una clara responsabilidad por parte del poder ejecutivo sobre las funciones de contabilidad, control interno y auditoría puede respaldar la independencia de la fiscalización externa.

Recuadro 2.1. Marco de contabilidad y control públicos en Estonia

Estonia ofrece un ejemplo reciente de reforma contable en el sector público centrada en la contabilidad de devengo, la consolidación y los acuerdos de servicios compartidos. Todas las entidades del sector público aplican un plan de cuentas unificado y envían sus informes periódicamente a un sistema central, lo cual facilita la consolidación oportuna de los estados financieros de todo el gobierno. Los controles internos se refuerzan mediante normas estandarizadas, conciliaciones automatizadas y funciones de soporte centralizadas. Este marco integral garantiza que el poder ejecutivo asuma plenamente las responsabilidades de control interno y auditoría interna, permitiéndole a la EFS centrarse en la fiscalización externa y en la supervisión independiente, en lugar de tener que compensar las deficiencias de la gestión interna. La experiencia de Estonia ilustra las ventajas prácticas de definir y fortalecer la responsabilidad del poder ejecutivo para proteger la independencia y eficacia de la auditoría externa.

Fuente: (Estonian Ministry of Finance, 2025^[3])

2.2.2. Para fortalecer la transparencia fiscal, el poder ejecutivo podría aclarar las prioridades de política pública en las que se basan las normas fiscales y su aplicación

La transparencia fiscal se refiere a la información disponible para el público sobre el proceso de formulación de políticas fiscales del gobierno (FMI, 2018^[4]). Las normas fiscales claras y transparentes son un elemento clave para una gestión sólida de las finanzas públicas y la integridad fiscal. Deben estar claramente definidas, ser entendibles y aplicarse de manera transparente para favorecer la rendición de cuentas y el escrutinio público informado (OCDE, 2014^[5]). El Código de Transparencia Fiscal (FMI, 2019^[6]) y el Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2018^[4]) del Fondo Monetario Internacional (FMI) destacan la importancia de contar con información fiscal confiable, completa y oportuna, y señalan el papel que desempeñan las EFS independientes en la validación de los estados financieros y en garantizar que la información fiscal goce de la confianza de todas las partes interesadas.

Los testimonios de las partes interesadas hicieron consistente referencia a la importancia de la transparencia fiscal en relación con la labor de las EFS y otras instituciones de supervisión en cuatro aspectos:

- En primer lugar, la transparencia fiscal refuerza los mecanismos de control y equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Cuando la información fiscal es clara y accesible, el poder legislativo está en mejores condiciones para examinar minuciosamente las propuestas presupuestarias y para utilizar de manera eficaz las conclusiones de la EFS durante las deliberaciones presupuestarias. Esto contribuye a un proceso presupuestario más equilibrado y refuerza el uso de las conclusiones de las fiscalizaciones en la toma de decisiones fiscales.
- En segundo lugar, las EFS señalaron que un marco sólido de transparencia fiscal facilita la selección de temas de auditoría y refuerza las evaluaciones de riesgos, ya que una información fiscal confiable permite a los órganos de auditoría identificar las vulnerabilidades y las áreas prioritarias de manera más eficaz.
- En tercer lugar, el ejercicio de la función prospectiva de las EFS, especialmente en lo que respecta a las finanzas públicas y a la identificación de vulnerabilidades fiscales, depende en gran medida de la disponibilidad, calidad y consistencia de información fiscal transparente.
- En cuarto lugar, las instituciones de supervisión y las EFS consultadas destacaron la importancia de contar con una justificación clara y transparente de la evolución de sus propios presupuestos, especialmente cuando estos se ven limitados o reducidos en el contexto de la aplicación de normas fiscales, ya que esto puede afectar a independencia operativa de las instituciones de supervisión. Esto guarda relación con el principio 8 de la Declaración de México, en el caso de las EFS.

Aunque los marcos de transparencia fiscal y las normas fiscales suelen establecerse formalmente y desempeñan un papel importante a la hora de orientar la política presupuestaria, los datos obtenidos del análisis de documentos y entrevistas con las partes interesadas indican que las prioridades de política pública en las que se basan las normas fiscales concretas no siempre se articulan o comunican con claridad. Como resultado, a las partes interesadas les puede resultar difícil evaluar cómo se aplican las normas en la práctica, cómo se gestionan las compensaciones cuando aplican varias normas de forma simultánea y cómo estas decisiones afectan a las instituciones de supervisión, incluidas las EFS, especialmente en lo que respecta a su dotación de recursos y a su capacidad de llevar a cabo una supervisión independiente.

Por lo tanto, el poder ejecutivo podría considerar la posibilidad de fortalecer el marco de transparencia fiscal para respaldar mejor la independencia de las EFS y el ecosistema de rendición de cuentas en general. Esto implica definir con claridad las prioridades de política pública asociadas a cada norma fiscal y explicar cómo estas prioridades orientan su aplicación en la práctica. Documentar de forma explícita los objetivos, el alcance y el uso previsto de cada norma, así como aclarar cómo se resuelven las tensiones entre ellas, fomentaría una mayor previsibilidad y consistencia, y además reduciría el riesgo de que la aplicación de las normas fiscales limite inadvertidamente a las instituciones de supervisión. Esto podría basarse en el marco de transparencia fiscal de cuatro pilares del FMI, que abarca la presentación de informes fiscales, la formulación de previsiones y la elaboración de presupuestos, el análisis y la gestión de riesgos fiscales, y la gestión de los ingresos por recursos, garantizando que cada pilar proporcione información accesible, confiable y vinculada a las políticas para las instituciones de supervisión (FMI, 2019^[6]).

El poder ejecutivo también podría comunicar de manera sistemática cómo se aplican en la práctica las normas fiscales y cómo se reflejan las orientaciones políticas en los presupuestos de las EFS y otros órganos de supervisión. Al hacer más explícita la justificación política en la que se basan las normas fiscales, el poder ejecutivo facilitaría un escrutinio legislativo más eficaz, fortalecería la supervisión externa y contribuiría a garantizar que los recursos de las EFS y otras instituciones de rendición de cuentas se determinen de manera transparente y predecible, en consonancia con sus mandatos independientes.

2.2.3. Para fortalecer la rendición de cuentas y respaldar la independencia de la EFS, el poder ejecutivo podría mejorar el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización mediante una colaboración estructurada con la EFS y el poder legislativo

El seguimiento eficaz de las recomendaciones de fiscalización es un componente fundamental de la rendición de cuentas y el desempeño del sector público. Los mecanismos de auditoría y control solo contribuyen a mejorar la gobernanza cuando el poder ejecutivo aplica las conclusiones y recomendaciones y estas se someten al escrutinio legislativo adecuado. Los Principios de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficios de las entidades fiscalizadoras superiores (INTOSAI-P 12) hacen hincapié en que las EFS aportan valor cuando sus recomendaciones dan lugar a mejoras tangibles, mientras que la responsabilidad de su aplicación recae claramente en el poder ejecutivo.

Un sistema de seguimiento eficaz también ayuda a preservar el equilibrio institucional entre el poder ejecutivo, la EFS y el poder legislativo. Al garantizar que el poder ejecutivo rinda cuentas de las medidas correctivas, que el poder legislativo ejerza la supervisión y la EFS conserve su función de garantía independiente, los mecanismos de seguimiento contribuyen tanto a una gestión pública eficaz como a la protección de la independencia de la EFS (OCDE, 2020^[7]).

Las entrevistas realizadas para este informe indican que existen ejemplos de colaboración constructiva, tanto *de jure* como *de facto*, entre las EFS, los poderes ejecutivos y los poderes legislativos. Esto sienta las bases para la rendición de cuentas y el seguimiento. Sin embargo, los datos recopilados también sugieren que el seguimiento de las recomendaciones de las EFS no siempre es sistemático ni consistente entre las distintas entidades gubernamentales. En algunos casos, las responsabilidades en la aplicación de las recomendaciones no están claras, los informes sobre los avances son irregulares y los plazos para el seguimiento no están bien definidos.

Estas deficiencias pueden limitar el impacto de la labor de fiscalización y generar expectativas de que la EFS se implique más ampliamente en la aplicación de las recomendaciones, lo que va más allá de su mandato fundamental. Al mismo tiempo, una interacción limitada o *ad hoc* entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en lo que respecta al seguimiento de las fiscalizaciones puede debilitar la supervisión por parte del poder legislativo, al reducir el flujo oportuno de información y los incentivos para que el poder ejecutivo actúe en función de las conclusiones de las fiscalizaciones. Una participación esporádica puede fragmentar los esfuerzos de supervisión, limitar el impacto práctico de la labor de las EFS y mermar la memoria institucional, lo que dificulta que el poder legislativo haga un seguimiento de los problemas recurrentes o de las recomendaciones pendientes. El fortalecimiento y la formalización de estas interacciones garantizan que las conclusiones de las fiscalizaciones se tengan en cuenta de manera sistemática, lo que refuerza tanto la supervisión por parte del poder legislativo como la independencia de la EFS. El Recuadro 2.2 ofrece dos ejemplos prácticos sobre cómo se ha fortalecido la colaboración entre la EFS y el poder ejecutivo.

Recuadro 2.2. Fortalecimiento de las relaciones entre la EFS y el poder ejecutivo en el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización

Georgia: Seguimiento en tiempo real a través de una plataforma digital

La Oficina de Auditoría del Estado de Georgia (SAO) ha desarrollado un sistema digital, el Sistema de Implementación de Recomendaciones de Auditoría (ARIS), que permite monitorear en tiempo real cómo las entidades públicas aplican las recomendaciones de auditoría. A través del ARIS, las instituciones fiscalizadas envían planes de acción, documentación justificativa y actualizaciones sobre los avances directamente a la SAO, mientras que el sistema realiza un seguimiento de los plazos, el estado de cumplimiento y la documentación de respaldo. Este canal de comunicación estructurado y basado en la TI permite tanto a los auditores como a las entidades fiscalizadas compartir información de manera transparente y continua, reduce las demoras en el seguimiento y ayuda a orientar las medidas correctivas de manera más eficaz. La plataforma también ofrece un acceso personalizado para el poder legislativo y las entidades sujetas a auditoría.

Colombia: Seguimiento institucionalizado mediante un plan de mejora obligatorio

En Colombia, las entidades sujetas a auditoría deben elaborar un Plan de Mejoramiento cuando la EFS, la Contraloría General de la República, identifica hallazgos de auditoría. Las entidades tienen la obligación legal de diseñar medidas correctivas, documentar las responsabilidades y los plazos, y subir los informes de avance a través del sistema nacional de información electrónica (SIRECI). La EFS lleva a cabo un seguimiento sistemático de cada plan, examina la documentación presentada por las entidades y verifica si las medidas correctivas se han completado, se han aplicado parcialmente o están pendientes. Las oficinas de control interno también desempeñan una función formal al validar la documentación justificativa antes de que se presenten. Este proceso de monitoreo estructurado y periódico contribuye a mantener un diálogo activo entre la EFS y la entidad sujeta a auditoría.

Fuente: (State Audit Office of Georgia, 2022^[8]; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2025^[9])

El poder ejecutivo podría considerar la posibilidad de fortalecer el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización mediante el establecimiento de procesos más claros y estructurados para responder a las recomendaciones formuladas por la EFS, aplicarlas e informar al respecto. Esto podría incluir la asignación formal de responsabilidades dentro del poder ejecutivo para coordinar el seguimiento, establecer expectativas claras en cuanto a los plazos y la presentación de informes sobre los avances, y garantizar que se proporcione información completa y oportuna al poder legislativo para respaldar su función de supervisión.

Además, el poder ejecutivo podría mejorar la colaboración estructurada tanto con la EFS como con el poder legislativo mediante el uso de mecanismos de seguimiento, como planes de acción por escrito o informes de avance, para aclarar las recomendaciones, comunicar los retos de implementación y mostrar las medidas correctivas, respetando plenamente la independencia de la fiscalización externa, es decir, garantizando que dicha colaboración no influya en la labor de auditoría, en las conclusiones o en los informes de la EFS. El fortalecimiento de estos acuerdos podría mejorar la eficacia del seguimiento de fiscalización, reforzar la rendición de cuentas ante el poder legislativo y mejorar la credibilidad y la autoridad institucional de la EFS, lo que contribuiría a respaldar su función independiente dentro del sistema general de rendición de cuentas pública.

2.2.4. Para reforzar la independencia de las EFS en jurisdicciones donde el poder ejecutivo tiene una función constitucionalmente definida en el proceso de designación o nombramiento del titular de la EFS, deben aplicarse salvaguardas sólidas que garanticen que dicha función se ejerza de manera transparente y en base a los méritos, en consonancia con el principio de independencia de las EFS

En muchos países, los marcos constitucionales o legales otorgan al poder ejecutivo una función formal en el nombramiento del titular de la EFS, por ejemplo, mediante la propuesta de candidatos o la participación en el proceso de selección. Incluso cuando es el poder legislativo el que realiza el nombramiento definitivo, el poder ejecutivo puede ejercer influencia a través de mayorías políticas en la legislatura. Estos acuerdos pueden dar lugar a la percepción de alineación política o de influencia indebida, especialmente cuando los procedimientos son opacos o discrecionales.

Tales percepciones pueden socavar la confianza en la independencia y en la imparcialidad del titular de la EFS, sobre todo teniendo en cuenta el papel que desempeña dicha institución en la fiscalización de las entidades gubernamentales. Por lo tanto, garantizar que los procesos de nombramiento sean transparentes, se basen en normas y se fundamenten en las cualificaciones profesionales es fundamental para mantener la credibilidad y la legitimidad de la EFS.

Las entrevistas con funcionarios de la EFS y miembros del poder legislativo pusieron de relieve la importancia de contar con procedimientos de nombramiento transparentes y bien definidos para fortalecer la legitimidad del candidato seleccionado. Los entrevistados destacaron que criterios claros, procesos transparentes y un visible cumplimiento de las normas basadas en el mérito pueden contribuir a reforzar la confianza en la independencia de la dirección de la EFS, especialmente en sistemas en los que el poder ejecutivo participa en el proceso de nombramiento.

Cuando el marco legal otorga al poder ejecutivo la función de proponer o nombrar al titular de la EFS, podrían introducirse garantías adicionales para fortalecer la transparencia y proteger la independencia percibida de la institución. En tales casos, el poder ejecutivo podría garantizar que el proceso de selección y designación se lleve a cabo de manera transparente y basada en los méritos.

Esto puede incluir la exposición pública de los criterios utilizados para seleccionar al candidato, la explicación de cómo este cumple dichos criterios y la demostración de cómo sus cualificaciones profesionales y su experiencia se ajustan a los requisitos del puesto. La participación de un comité de selección independiente en el proceso de nombramiento podría reforzar aún más la transparencia y la imparcialidad. Una mayor apertura en torno al proceso de selección puede contribuir a reforzar la confianza de que el nombramiento se basa en la competencia y en los méritos profesionales, y no en consideraciones políticas.

Estas prácticas pueden ajustarse a las normas internacionales de gobernanza pública que hacen hincapié en el mérito, la integridad, la transparencia y la protección frente a influencias políticas indebidas en los nombramientos de cargos de liderazgo (Gerson, 2020^[10]).

2.2.5. El poder ejecutivo podría analizar detenidamente las posibles consecuencias no deseadas relacionadas con las propuestas de reformas legales que afecten al mandato y a las funciones de la EFS y de otros actores en materia de rendición de cuentas

A menudo surgen desafíos informales como consecuencia de cambios legales y normativos graduales, incoherentes o fragmentados.

- En primer lugar, las nuevas leyes, reglamentos o enmiendas en ámbitos de política pública relacionados pueden afectar involuntariamente el mandato de la EFS, su acceso a la información, sus líneas jerárquicas o sus recursos. Sin una coherencia jurídica sistemática, pueden surgir inconsistencias y ambigüedades que den pie a interpretaciones restrictivas que debiliten gradualmente la independencia, incluso cuando la ley fundamental de fiscalización no haya cambiado.
- En segundo lugar, las reformas destinadas a fortalecer la supervisión, como la ampliación del mandato de la EFS, pueden tener consecuencias no deseadas si no se ajustan al ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto y a los recursos disponibles. Asignar nuevas responsabilidades sin la capacidad, la coordinación o la articulación adecuada con otros actores puede generar presiones que afecten indirectamente a la independencia y la eficacia.

Como principal actor responsable de la elaboración y propuesta de proyectos de ley, el poder ejecutivo tiene la responsabilidad fundamental de garantizar que los proyectos de ley y los reglamentos sean coherentes, se basen en documentación justificativa y sean compatibles con el marco legal general. Esto incluye evaluar si las reformas propuestas se ajustan al mandato constitucional de la EFS y a las leyes de auditoría vigentes, y si se han tenido en cuenta las posibles implicaciones para otros actores en materia de rendición de cuentas. Los principios reconocidos de buena administración pública, tales como los Principios de la OCDE para la Administración Pública (OCDE, 2023^[11]), hacen énfasis en que las políticas y las leyes deben elaborarse sobre la base de análisis sólidos, procedimientos internos claros, el uso sistemático de evaluaciones del impacto normativo y procesos de consulta inclusivos.

Cualquier reforma legal debe diseñarse para mitigar los riesgos a nivel del sistema, promoviendo la coherencia legal y teniendo en cuenta el marco institucional más amplio, los requisitos operativos de las EFS y los recursos necesarios para garantizar la independencia en la práctica. La coherencia es particularmente importante cuando las leyes específicas de cada sector se solapan con los mandatos de auditoría, las normas de protección de datos o las disposiciones sobre acceso a la información que, sin quererlo, pueden limitar la supervisión.

Garantizar la coherencia legal de las leyes nuevas y existentes

Es esencial contar con un marco legal claro, coherente y consistente para que las EFS y otros actores en materia de rendición de cuentas puedan cumplir sus mandatos de manera eficaz y sin interferencias indebidas. No obstante, en la práctica, los marcos legales que regulan la fiscalización pública no siempre son internamente consistentes. La fragmentación entre la legislación primaria y secundaria, o la falta de coherencia entre las disposiciones constitucionales y las leyes específicas de cada sector, pueden generar ambigüedades en cuanto al mandato de la EFS, el acceso a la información y el alcance de la auditoría. Estas inconsistencias pueden, con el tiempo, limitar la independencia operativa de la EFS, incluso cuando existen sólidas garantías formales.

La independencia de las EFS va más allá del reconocimiento constitucional y depende de que la legislación ordinaria que regula el alcance de la auditoría, el acceso a la información y las relaciones con las entidades fiscalizadas esté en consonancia con ella. Cuando los marcos legales son fragmentados o inconsistentes, las EFS pueden encontrarse con obstáculos prácticos que socavan su eficacia e independencia, incluso cuando existen formalmente sólidas garantías constitucionales.

En algunos países, el mandato constitucional de la EFS se ve limitado en la práctica por la falta de coherencia legal en el marco normativo general. Aunque la Constitución suele otorgar a la EFS la facultad de supervisar el flujo de los fondos públicos, ciertas leyes específicas de cada sector establecen limitaciones que restringen el pleno ejercicio de este mandato. Por ejemplo, en los casos presentados ante el SIRAM de la IDI y durante las entrevistas realizadas en el marco del Proyecto Global, las partes interesadas señalaron inconsistencias entre las disposiciones constitucionales y la legislación secundaria. Estas incluyen restricciones relacionadas con las clasificaciones de seguridad nacional, los marcos de

protección de datos, las normativas sobre datos personales y los requisitos de auditoría de las empresas estatales, que en algunos casos deben ser fiscalizadas por empresas privadas en lugar de por la EFS. Estas inconsistencias pueden generar ambigüedades legales en relación con las facultades de supervisión de la EFS y aumentar el riesgo de que se presenten recursos legales en las actividades de fiscalización.

Los marcos legales vigentes no siempre se ajustan de manera sistemática a las competencias constitucionales de la EFS, y los mecanismos existentes en el poder ejecutivo para identificar y resolver esas inconsistencias no siempre están bien establecidos. Además, cuando los proyectos de ley o las normativas mantienen o introducen restricciones que afectan a la EFS, la justificación subyacente no siempre se expone con claridad ni se respalda con análisis legales públicamente disponibles. Las oportunidades para incorporar las perspectivas de los expertos legales, de las organizaciones de la sociedad civil, del ámbito académico y de los socios internacionales en la elaboración de las leyes que afectan a la EFS también pueden seguir siendo limitadas.

Por lo tanto, el poder ejecutivo podría considerar la posibilidad de reforzar la coherencia legal como medio para salvaguardar la independencia y la eficacia de la EFS. Esto podría incluir la introducción de mecanismos de revisión estructurados en el proceso de elaboración de políticas y redacción de leyes, con el fin de evaluar si las leyes y normativas propuestas en ámbitos relacionados con la gestión de las finanzas públicas, la fiscalización y la rendición de cuentas del gobierno son consistentes con el mandato constitucional de la EFS y con la ley de auditoría o el marco jurisdiccional. Estos procesos podrían contar con el respaldo de expertos legales independientes e integrarse en los procedimientos internos del gobierno. Este enfoque ayudaría a identificar y resolver las contradicciones en una etapa temprana, especialmente en aquellas propuestas que puedan afectar al mandato de la EFS, al acceso a la información o al alcance de la fiscalización. El Recuadro 2.3 ofrece un ejemplo práctico de un proceso de reforma estructurado y secuencial que favorece la coherencia legal.

Recuadro 2.3. Reforma secuencial de la coherencia jurídica en Francia

Francia llevó a cabo una importante reforma de su marco de rendición de cuentas de las finanzas públicas, que culminó con la introducción del Régimen Unificado de Responsabilidad de los Gestores Públicos (*Régime de responsabilité des gestionnaires publics*, RGP), que entró en vigor el 1 de enero de 2023. En lugar de adoptarse como una medida aislada, la reforma fue el resultado de un proceso legislativo secuencial y coordinado, diseñado para garantizar la coherencia entre las normas de responsabilidad financiera, las reformas de la gestión pública y los sistemas de control interno.

El proceso se desarrolló a través de hitos claramente definidos: las recomendaciones formuladas en junio de 2018 por el *Comité Action Publique 2022*; la decisión política de llevar adelante la reforma durante la 5.ª reunión del Comité Interministerial para la Transformación Pública, celebrada en febrero de 2021; la autorización legislativa otorgada mediante la Ley de Presupuesto de 2022 en diciembre de 2021; y la adopción de la Ordenanza n.º 2022-408 en marzo de 2022, que estableció formalmente el régimen unificado.

La reforma reemplazó un sistema de responsabilidad fragmentado y basado en categorías por un régimen único y coherente de responsabilidad aplicable a todos los gestores públicos en casos de conducta financiera gravemente indebida. Es importante destacar que el nuevo marco adapta los mecanismos de sanción al funcionamiento de los sistemas de control interno, modernizando y armonizando así la estructura general de rendición de cuentas.

Este enfoque secuencial y estructurado ilustra cómo la coherencia legal sistemática, integrada en la formulación de políticas impulsada por el poder ejecutivo y respaldada por procesos de reforma coordinados, puede mejorar la consistencia entre los marcos de rendición de cuentas. Al reducir la fragmentación y aclarar las responsabilidades, tales reformas pueden fortalecer el marco legal general en el que operan las entidades fiscalizadoras superiores, contribuyendo así indirectamente a salvaguardar su independencia y eficacia.

Fuente: (Légifrance – Service public de la diffusion du droit, 2022^[12]; Légifrance – Service public de la diffusion du droit, 2022^[13]).

En paralelo, el poder ejecutivo podría institucionalizar un diálogo periódico y estructurado con la EFS y otras partes interesadas pertinentes durante la elaboración de proyectos de ley y reformas normativas. Tal colaboración puede ayudar a identificar ambigüedades legales y sus implicancias operativas en una etapa temprana, favorecer un entendimiento común de los mandatos institucionales y reducir el riesgo de que las reformas debiliten involuntariamente a la EFS o generen duplicaciones o brechas en las responsabilidades de supervisión.

Para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, el poder ejecutivo también podría comunicar con claridad los fundamentos legales y normativos en los que se basan los proyectos de ley y reglamentos que puedan afectar al mandato de la EFS. La publicación de análisis complementarios, incluidas las evaluaciones de coherencia jurídica y sus posibles repercusiones, reduciría la incertidumbre tanto para la EFS como para las entidades sujetas a auditoría, al tiempo que reforzaría la confianza en el proceso de reforma. Una participación más sistemática de las partes interesadas, que incluya a la sociedad civil, al ámbito académico y a los socios internacionales, podría contribuir aún más a la armonización con las normas internacionales y las buenas prácticas.

Las reformas legales deben tener en cuenta las amenazas a la independencia, el ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto y los recursos necesarios

Las reformas legales destinadas a fortalecer el mandato de las EFS desempeñan un papel fundamental en el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la integridad del sector público. Sin embargo, ampliar o modificar las responsabilidades de las EFS sin tener debidamente en cuenta su impacto en el mandato fundamental de la EFS, sus interacciones institucionales y su capacidad de ejecución puede socavar involuntariamente su independencia o eficacia.

En algunos países, las reformas legales relacionadas con la EFS han tenido como objetivo ampliar las funciones y responsabilidades de la institución para abarcar, por ejemplo, la fiscalización de proyectos de desarrollo financiados por donantes, la auditoría de partidos políticos o el diseño y la aplicación de políticas de control interno, auditoría interna o integridad. En particular, dados los retos que plantea el control eficaz de la corrupción, se le pide cada vez más a las EFS que desempeñen un papel más explícito y activo en la lucha contra la corrupción (United Nations, 2019^[14]). Esta ampliación de competencias refleja la confianza depositada en las EFS, un firme compromiso con el fortalecimiento de la fiscalización externa y el reconocimiento de las EFS como un pilar fundamental del sistema de rendición de cuentas.

Sin embargo, en el diseño y la aplicación de dichas reformas no siempre se han tenido plenamente en cuenta sus implicancias para el mandato fundamental de la EFS, el ecosistema de rendición de cuentas en general o los recursos necesarios para llevar a cabo el mandato ampliado de manera eficaz.

- En primer lugar, aunque las EFS desempeñan un papel importante en la evaluación y el fortalecimiento del sistema general de control interno, su independencia corre peligro cuando se les encomienda la responsabilidad de diseñar o aplicar políticas de control interno, auditoría interna o integridad. La asignación de estas responsabilidades podría menoscabar directamente la capacidad de la EFS para ejercer una supervisión independiente en estos ámbitos. Además, esto puede generar retos a la hora de garantizar que el poder ejecutivo asuma la responsabilidad de aplicar controles y medidas de integridad, ya que los gestores públicos podrían considerar que esta tarea ha pasado a ser competencia de la EFS. Para desempeñar un papel eficaz en la promoción de la integridad pública, las EFS deben centrarse en su mandato principal de ejercer supervisión y ofrecer garantías, controlar el uso de los recursos públicos y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas, así como aportar documentación justificativa y análisis pertinentes sobre los resultados de tales políticas y sobre los riesgos sistémicos y estructurales emergentes que puedan servir de base para la formulación de políticas.
- En segundo lugar, la ampliación del mandato de las EFS puede ir acompañada de expectativas por parte de los ciudadanos y las partes interesadas que resulten difíciles de cumplir, ya que el éxito de una reforma de tal índole también puede depender del desempeño de otros actores en materia de rendición de cuentas. En algunos casos, los datos recopilados a través del Proyecto Global indican que se han introducido nuevas responsabilidades sin una evaluación clara de cómo esas interdependencias, limitaciones de capacidad o desafíos de coordinación pueden afectar la capacidad de la EFS para implementar las reformas de la manera prevista. Las deficiencias o brechas en la cadena de rendición de cuentas pueden, por lo tanto, suponer cargas adicionales para la EFS y generar expectativas que excedan su mandato fundamental. Por ende, las reformas que afecten a las EFS deberían considerar cómo otros actores del ecosistema de rendición de cuentas (por ejemplo, el poder ejecutivo, el poder legislativo, los órganos de control interno o los organismos anticorrupción) pueden influir en el éxito de la implementación de dichas reformas.
- En tercer lugar, la ampliación de las funciones de las EFS no siempre ha ido acompañada de un análisis sistemático de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para una implementación satisfactoria. Como resultado, es posible que la EFS deba asumir funciones adicionales sin que ello vaya acompañado de un aumento proporcional del presupuesto o del personal, lo que podría aumentar la dependencia de los responsables externos de toma de decisiones en materia de recursos y, a su vez, poner en riesgo la independencia institucional. El Principio 8 de la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS destaca que las EFS deben tener acceso a recursos adecuados y estables; los nuevos mandatos que no vayan acompañados de la financiación y la capacidad adecuadas pueden debilitar la independencia institucional y exponer a las EFS a presiones externas. Por lo tanto, el poder ejecutivo podría garantizar que los proyectos de ley y las propuestas de reforma vayan acompañados sistemáticamente de una evaluación de sus implicaciones en materia de recursos, incluidas las necesidades presupuestarias, de personal, de competencias y de infraestructura. En caso de que existan limitaciones de recursos, el poder ejecutivo podría considerar una implementación por etapas o mecanismos institucionales alternativos para mitigar los riesgos que puedan afectar a la independencia.

A la luz de los retos señalados anteriormente, el poder ejecutivo podría considerar la adopción de un enfoque más holístico respecto a las reformas legales que afectan al mandato de la EFS, con el fin de garantizar que los posibles retos sean identificados y abordados en una etapa temprana. Al elaborar leyes o normativas que propongan cambios en las funciones y responsabilidades de la EFS, el poder ejecutivo podría evaluar sistemáticamente los riesgos e implicaciones descritos anteriormente. Dicho análisis contribuiría a garantizar que las reformas sean realistas y complementarias, y que no transfieran inadvertidamente a la EFS responsabilidades que corresponden a otros actores ni comprometan su independencia.

Para esto, el poder ejecutivo debería considerar la posibilidad de establecer procesos de reforma transparentes y estructurados, sobre la base de análisis sólidos y respaldados por herramientas tales como las evaluaciones de impacto normativo. También debería garantizar una consulta temprana y sustantiva con la EFS y con otras partes interesadas pertinentes dentro del ecosistema de rendición de cuentas. Esta consulta podría llevarse a cabo incluso cuando no sea legalmente obligatoria, lo que reflejaría un compromiso con la transparencia y reforzaría la confianza entre las instituciones de supervisión. Tal compromiso puede ayudar a identificar ambigüedades legales, limitaciones de capacidad e interdependencias institucionales en una etapa temprana, al tiempo que fomenta un diseño de reforma más equilibrado y coherente. De este modo, el poder ejecutivo podría fortalecer aún más la transparencia, la previsibilidad y la confianza en los procesos de reforma, contribuyendo a garantizar que los cambios se ajusten a las necesidades funcionales de la EFS, a su función institucional y a su contribución a la integridad del sector público.

2.3. El papel del poder legislativo

A través de su función legislativa, así como de control y regulación de las finanzas nacionales, el poder legislativo configura el panorama de la gobernanza y supervisa al poder ejecutivo. La supervisión del poder ejecutivo suele llevarse a cabo a través de comités del poder legislativo, tales como el comité de cuentas públicas en el modelo legislativo y el comité de finanzas en el modelo jurisdiccional (IDI, 2025^[11]).

No obstante, en muchos países, la supervisión de las finanzas y de las operaciones del gobierno por parte de las legislaturas se ve limitada por la falta de recursos, capacidad e influencia, así como por un poder ejecutivo poco receptivo (Morgner and Chêne, 2015^[15]). Al igual que ocurre con las EFS, aunque la fortaleza individual de la legislatura por sí sola no puede garantizar la rendición de cuentas en general, el hecho de que el poder legislativo opere bajo restricciones significativas hace que la rendición de cuentas sea prácticamente imposible (Krafchik, 2025^[16]).

En lo que respecta a la EFS, el poder legislativo desempeña múltiples funciones interconectadas:

- En primer lugar, el poder legislativo tiene la facultad de establecer y modificar el marco legal que rige la EFS. Por consiguiente, cualquier reforma destinada a fortalecer el mandato, la independencia o las facultades de la EFS requiere la aprobación y el apoyo de los legisladores. En este contexto, el poder legislativo también contribuye a la interpretación y aplicación del marco legal en la práctica.
- En segundo lugar, el poder legislativo suele ser el encargado de nombrar o aprobar a los directores y miembros de la EFS y, en muchos sistemas, conserva la facultad de destituirlos. Estas funciones son fundamentales para forjar el liderazgo, la independencia y la credibilidad de la institución.
- En tercer lugar, de acuerdo con las buenas prácticas, el poder legislativo desempeña un papel clave en la determinación y aprobación del presupuesto de la EFS, lo que influye directamente en su autonomía financiera y en su capacidad operativa.
- En cuarto lugar, para desempeñar su función de supervisión, los legisladores pueden recurrir a los informes de auditoría de la EFS como herramienta clave para exigir la rendición de cuentas del poder ejecutivo. A través de debates, sesiones de los comités, particularmente de los comités de cuentas públicas o de presupuesto, e investigaciones formales, los legisladores pueden utilizar las conclusiones de la EFS para examinar minuciosamente el gasto público, evaluar el cumplimiento de las leyes y las políticas, y valorar el desempeño. Esta función de supervisión se ve reforzada además por la responsabilidad del poder legislativo de garantizar que el poder ejecutivo cumpla con las recomendaciones de auditoría de la EFS. Para garantizar que las conclusiones de fiscalizaciones se traduzcan en mejoras concretas relativas a la gestión de las finanzas públicas y la gobernanza, es fundamental contar con mecanismos de seguimiento eficaces, por ejemplo, exigir respuestas formales por parte del gobierno, establecer plazos para la

adopción de medidas correctivas y monitorear los avances en la implementación. Para desempeñar esta función de manera eficaz, hay dos aspectos complementarios que resultan esenciales: (1) fortalecer la capacidad interna del poder legislativo a través de comités especializados, conocimientos técnicos y procedimientos estructurados, para analizar y utilizar los resultados de la auditoría; y (2) participar de manera constructiva en el proceso de la EFS, de manera que se respalde, en lugar de que se comprometa, la independencia de la EFS.

Por lo tanto, las siguientes recomendaciones están dirigidas al poder legislativo y abordan tanto los aspectos formales como los informales de su compromiso con la EFS. Si bien algunas propuestas hacen referencia a elementos formales y codificados, tales como enmiendas legislativas o reformas de procedimiento, a menudo tienen por objeto responder a retos informales que determinan las funciones de supervisión en la práctica. Dado que las normas formales no determinan automáticamente el comportamiento, el mero fortalecimiento del marco legal puede resultar insuficiente si las normas no escritas, los incentivos políticos o las prácticas organizativas socavan su aplicación. Por lo tanto, las recomendaciones reconocen la interacción entre los marcos legales y las "normas tácitas", con el objetivo no solo de mejorar las estructuras formales, sino también de mitigar las limitaciones informales que afectan al ejercicio efectivo de la supervisión legislativa y a la independencia operativa de la EFS.

2.3.1. Mediante su labor legislativa, el poder legislativo puede respaldar la independencia de las EFS mediante el fortalecimiento de las leyes y normativas que sustentan la estructura institucional de las EFS y protegen su mandato

El diseño estructural y la composición de las EFS son esenciales para garantizar su independencia. La Declaración de México establece los principios fundamentales relativos a los aspectos formales y jurídicos de la estructura de las EFS, entre los que se incluyen el reconocimiento constitucional, los mecanismos de nombramiento, la duración de los mandatos y la protección frente a interferencias indebidas. Sin embargo, la eficacia de estas garantías formales suele verse condicionada por dinámicas informales que influyen en el funcionamiento práctico de los mecanismos estructurales.

Los legisladores tienen la responsabilidad institucional principal de establecer y mantener una estructura sólida de las EFS. Aunque muchas características estructurales están consagradas en disposiciones constitucionales o normativas, la independencia no queda garantizada únicamente por el marco legal. La transparencia, la integridad y la aplicación de buena fe de estas disposiciones, especialmente en ámbitos tales como los nombramientos, las destituciones y la gobernanza organizativa, a menudo van más allá del marco escrito. Es precisamente en esta intersección entre las garantías formales y las prácticas informales donde la independencia estructural puede verse reforzada o socavada, lo que señala la necesidad de que el poder legislativo preste especial atención a este tema.

Para reforzar la independencia a largo plazo y la sostenibilidad operativa de la EFS, el poder legislativo podría fortalecer la estructura institucional de la EFS garantizando que los requisitos legales relativos a las estructuras internas y los mecanismos de liderazgo estén concebidos para minimizar la influencia política, preservar el conocimiento institucional y favorecer la continuidad

Una estructura institucional sólida es esencial para que las EFS puedan cumplir sus mandatos, incluidas las actividades jurisdiccionales, con independencia, continuidad y profesionalismo. La sostenibilidad de una EFS no depende únicamente de sus garantías formales y legales, sino también de la estabilidad de su estructura interna, concretamente, de su marco de recursos humanos y de la composición y funcionamiento de sus órganos colegiados.

Las EFS deben estar libres de influencias políticas tanto en la toma de decisiones como en la gestión operativa. Por lo tanto, garantizar una fuerza de trabajo estable y profesional, así como un órgano colegiado equilibrado y bien estructurado, es esencial para salvaguardar la independencia, preservar la memoria institucional y asegurar la objetividad de los resultados de fiscalización a lo largo del tiempo.

Fuerza de trabajo y estructura del personal

Los testimonios recabados de entrevistas y consultas con personal de las EFS pusieron de manifiesto que la estabilidad del personal de las EFS se percibe como un factor estrechamente vinculado a su independencia. De acuerdo a los entrevistados, la incertidumbre en torno a la contratación de personal se debe tanto a dinámicas internas como externas. Desde el punto de vista interno, varias partes interesadas consultadas señalaron que podrían surgir tensiones si la trayectoria profesional de los empleados de las EFS dependiera demasiado de los dirigentes de la institución. En la práctica, los empleados de las EFS pueden acabar orientando su comportamiento hacia la satisfacción de los intereses de los dirigentes, lo que no siempre coincide con los intereses de la institución. Desde el punto de vista externo, el personal señaló que la contratación y la progresión profesional pueden verse influidas por políticas generales de la administración pública, decisiones ejecutivas *ad hoc* o redes informales vinculadas a actores políticos.

En países donde el personal de las EFS forma parte del cuerpo general de la administración pública, los testimonios destacaron que el control limitado que tienen las EFS sobre la contratación, la remuneración y el desarrollo profesional contribuye aún más a esta incertidumbre. Cuando las EFS forman parte del cuerpo general de la administración pública, garantizar su independencia operativa exige que mantengan plena autonomía en materia de contratación, desarrollo profesional y remuneración; sin embargo, los testimonios indican que, en la práctica, esto no suele ser así. Se detectó que la contratación suele estar condicionada por normativas establecidas por el poder ejecutivo y que, en la práctica, los sistemas de la administración pública pueden funcionar a través de jerarquías informales y de la facultad discrecional dentro de organismos como los ministerios de administración pública. Los testimonios indicaron que, incluso cuando los marcos formales parecen neutrales, su aplicación puede verse afectada por negociaciones informales, dependencias entre instituciones o expectativas de lealtad, lo cual abre la puerta a influencias externas en las decisiones relativas a la contratación de personal. Varias partes interesadas consultadas también señalaron que los poderes legislativos pueden subestimar la necesidad de contar con personal estable y técnicamente cualificado en las EFS, dando por sentado en ocasiones que estas pueden dotarse de personal al igual que otras instituciones públicas, sin tener en cuenta los conocimientos específicos en materia de auditoría o experiencia jurisdiccional que se requieren. En conjunto, estos testimonios describen un contexto en el que tanto las restricciones formales como las normas informales influyen en la contratación de personal de formas que pueden no coincidir con las necesidades operativas de las EFS.

Órganos colegiados

En varias EFS, la gobernanza recae en órganos colegiados compuestos por varios miembros que, de manera colectiva, asumen el liderazgo estratégico, adoptan decisiones clave y salvaguardan la independencia de la institución. Este modelo tiene por objeto promover una deliberación equilibrada, la responsabilidad compartida y la continuidad mediante la toma de decisiones colectiva. Si bien los acuerdos colegiados pueden fortalecer la resiliencia institucional, su eficacia depende en gran medida del diseño de los procedimientos de nombramiento, de las estructuras de los mandatos y de las normas internas en materia de toma de decisiones. Cuando estas salvaguardas no se definen o aplican de manera suficiente, los sistemas colegiados pueden volverse vulnerables a la politización, a las negociaciones informales o a la inestabilidad, lo que podría afectar tanto a la independencia percibida como real de la EFS.

Ha habido instancias en las que la renovación de los miembros de los órganos colegiados se produce de forma simultánea, lo que crea oportunidades para que prevalezcan prácticas informales que dan lugar a negociaciones basadas en cuotas. Esta situación socava el Principio 2 de la Declaración de México, ya que debilita las salvaguardas frente a los ciclos políticos y reduce la estabilidad dentro de la estructura de liderazgo.

Más allá del momento en el que se producen, las partes interesadas entrevistadas en el marco del Proyecto Global suelen percibir que los procesos de nombramiento de los propios órganos colegiados se rigen exclusivamente por consideraciones políticas. Si bien el nombramiento de dirigentes de las EFS implica, de manera inherente, la participación de actores políticos en muchos sistemas de gobernanza, la escasa transparencia y los criterios de selección poco definidos acentúan la percepción de parcialidad, lo que afecta a la confianza en la neutralidad y la independencia de la institución. Cuando los procedimientos de nombramiento carecen de transparencia y de criterios claros basados en los méritos, algunas de las partes interesadas consultadas señalaron que la credibilidad de las decisiones de liderazgo puede verse cuestionada tanto a nivel interno como externo.

Además, algunos testimonios señalaban que el tamaño y la composición de los órganos colegiados a veces dan lugar a negociaciones informales o politización. El hecho de que los derechos de votación de los miembros designados políticamente no estén definidos o sean desequilibrados da lugar a acuerdos informales que pueden distorsionar aún más las deliberaciones, obstaculizar la toma de decisiones colectiva y reducir la credibilidad y la independencia de la EFS.

Por lo tanto, para hacer frente a las vulnerabilidades señaladas anteriormente y reforzar la independencia a largo plazo y la sostenibilidad operativa de la EFS, el poder legislativo podría fortalecer la arquitectura institucional de la EFS garantizando que las estructuras internas y los mecanismos de liderazgo estén diseñados para minimizar la influencia política, preservar el conocimiento institucional y favorecer la continuidad.

En primer lugar, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de reforzar la estabilidad y el desarrollo profesional del personal de la EFS a través de medidas que formalicen un enfoque a largo plazo de la gestión de recursos humanos. Esto permitiría armonizar los incentivos del personal con el objetivo de la independencia. Dependiendo del contexto administrativo nacional, esto podría implicar el establecimiento de un marco profesional más autónomo para el personal, garantizando que los procesos de contratación y promoción se basen en el mérito, y protegiendo las decisiones clave en materia de recursos humanos de la participación indebida de los órganos ejecutivos responsables de la gestión general de la función pública. El Recuadro 2.4 ofrece dos ejemplos de esto en el contexto de Sudáfrica y España. Estas medidas pueden ayudar a reducir la influencia de las expectativas informales, las redes de contactos y las prácticas discrecionales que, en ocasiones, determinan los nombramientos y la movilidad.

Recuadro 2.4. Ejemplos de estructuras de personal de EFS independientes

Sudáfrica

El Órgano de auditoría General de Sudáfrica (AGSA) solo está sujeto a la Constitución y a la ley, que le exigen desempeñar sus funciones "sin temor, favoritismo ni prejuicio". Esta garantía constitucional de independencia va más allá de la toma de decisiones en materia de auditoría, extendiéndose a la organización interna y a la contratación de personal del AGSA. Los perfiles de selección, los requisitos de los puestos y las decisiones de contratación los determina el propio AGSA, y no normas generales de la administración pública ni normativas del poder ejecutivo.

Esta autonomía institucional le permite al AGSA atraer y retener a profesionales que cuentan con las competencias especializadas necesarias para la auditoría moderna del sector público.

Para mantener esta independencia en la práctica, el AGSA ha establecido programas específicos de gestión de talentos y recursos humanos, que incluyen itinerarios estructurados para graduados y agentes de auditoría que se encuentran en los inicios de su carrera. Estas iniciativas contribuyen a la planificación de recursos humanos a largo plazo, refuerzan la capacidad técnica y promueven el desarrollo profesional continuo, lo que, a su vez, refuerza la eficacia operativa y la resiliencia de la institución.

España

El modelo de empleo del Tribunal de Cuentas se basa en un cuerpo de funcionarios estable y basado en los méritos. El personal de carrera accede a su puesto mediante concursos públicos de acceso a los principales cuerpos profesionales (agentes de auditoría, asesores jurídicos y personal técnico de auditoría), lo que garantiza de manera consistente un alto nivel de conocimientos técnicos y profesionalismo en toda la institución. Esta estructura garantiza una sólida continuidad, ya que los funcionarios de carrera gozan de garantías laborales y la dirección de la institución no puede destituirlos salvo por motivos graves y legalmente establecidos.

Fuente: Entrevistas con el Órgano de auditoría General de Sudáfrica; (Letsebe, 2025^[17]); y misión de investigación.

En segundo lugar, el poder legislativo podría revisar y fortalecer los acuerdos de liderazgo y gobernanza de la EFS para garantizar que las estructuras encargadas de la toma de decisiones funcionen de manera predecible y estén protegidas tanto frente a cambios institucionales formales (como cambios en la mayoría legislativa que afecten a los nombramientos) como frente a dinámicas políticas informales (que incluyen las negociaciones o la influencia personal). Esto puede incluir la adopción de mecanismos que garanticen transiciones escalonadas o por fases dentro de las estructuras de liderazgo colegiado, evitando así una renovación simultánea que pueda exponer a la institución a negociaciones políticas o a acuerdos informales basados en cuotas. Además, definir con claridad el tamaño, la composición y las normas de funcionamiento de las estructuras de liderazgo puede contribuir a una deliberación eficaz y minimizar las posibilidades de que se produzcan acuerdos políticos informales o se ejerza una influencia personal. En algunos sistemas, estos objetivos se logran estableciendo normas internas claras para la toma de decisiones colegiada, distribuyendo las responsabilidades entre los miembros, definiendo los procedimientos de quórum y deliberación, e implementando nombramientos escalonados o transiciones por etapas para limitar el margen de dominio, tanto formal como informal, de cualquier actor individual. El Recuadro 2.5 ofrece un ejemplo de nombramientos escalonados.

Recuadro 2.5. Tribunal de Cuentas Europeo (TCE): Mandatos escalonados por diseño

El Tribunal de Cuentas Europeo nombra a 27 miembros por mandatos fijos de seis años, y no todos los mandatos coinciden; cuando se creó el Tribunal, los nombramientos iniciales se realizaron con duraciones diferentes para que las futuras renovaciones no se produjeran todas al mismo tiempo. Esto da lugar, en la práctica, a un ciclo de renovación escalonado de facto, lo que contribuye a evitar la renovación completa en un mismo momento político y reduce las posibilidades de que se ejerza una influencia política coordinada dentro del Tribunal.

Fuente: (Official Journal of the European Communities (OJEC), 1977^[18]).

Para fortalecer la independencia y la credibilidad de una EFS, el poder legislativo podría mejorar la transparencia de los mecanismos de nombramiento, permanencia en el cargo y destitución de las cabezas de las EFS

Garantizar un nombramiento transparente y basado en el mérito de las cabezas de las EFS

Los procesos de nombramiento transparentes y basados en los méritos para los directores de las EFS constituyen una piedra angular de la independencia y la legitimidad institucionales, y pueden contribuir además a fomentar una mayor confianza en la función de supervisión de la institución. La Recomendación de la OCDE sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública recomienda explícitamente a los países adherentes que tengan en cuenta criterios basados en los méritos y procedimientos transparentes en el nombramiento de altos funcionarios públicos (Gerson, 2020^[10]). El Manual de Integridad de la OCDE subraya además que la transparencia en los nombramientos reduce la percepción de influencias indebidas y refuerza la rendición de cuentas, especialmente en el caso de las instituciones con funciones de supervisión y control (OCDE, 2020^[7]).

Los sistemas de rendición de cuentas pública requieren no solo garantías formales de independencia, sino también procesos que fomenten la confianza del público en la toma de decisiones y en la selección de los líderes. Cuando los procedimientos de nombramiento se perciben como opacos o motivados por intereses políticos, incluso las salvaguardas legales más sólidas pueden resultar insuficientes para garantizar la confianza en la independencia de la institución. El Recuadro 2.6 ofrece un ejemplo de las ventajas de los nombramientos no políticos.

Recuadro 2.6. Trayectoria no política del presidente de la Oficina de auditoría de Jordania

El actual director de la Oficina de auditoría de Jordania proviene del ámbito académico, y no tiene una trayectoria política ni partidista. Aunque esto no es una norma en Jordania, las partes interesadas consultadas consideran en general que su trayectoria profesional ajena a la política constituye una ventaja para su reputación, ya que denota competencia técnica, rigor metodológico y compromiso con los estándares profesionales. Como resultado, su liderazgo es visto como menos susceptible a la influencia política o al favoritismo. Esta percepción refuerza la confianza en la objetividad de la Oficina y refuerza la idea de que la institución opera con un alto grado de independencia, especialmente en sus funciones de supervisión y rendición de cuentas.

Fuente: Misión de investigación.

Las partes interesadas consultadas durante el proceso de recopilación de datos destacaron de manera consistente que la credibilidad inicial de la personal titular de la EFS al momento de su nombramiento juega un papel decisivo en lo que respecta a la reputación de la institución y a la percepción de su independencia. Se señaló que esta credibilidad no solo depende del marco legal formal, sino también de cómo funciona en la práctica el proceso de designación. Además, se hizo hincapié en varias prácticas que socavan la transparencia, por ejemplo los nombramientos realizados en sesiones legislativas a puerta cerrada, la información pública limitada sobre los antecedentes de los candidatos y la falta de documentación que respalde las decisiones de selección.

Al mismo tiempo, las partes interesadas consultadas reconocieron aspectos positivos dentro de los marcos legales vigentes, entre ellos la presencia de una base legal para los nombramientos y funciones claramente definidas para el poder legislativo. También se reconoció que, dadas las responsabilidades legislativas constitucionales, existe un cierto grado de participación política que es inherente a su función.

A pesar de ello, las partes interesadas consultadas identificaron importantes retos, sobre todo en los casos en los que el marco legal es amplio o deja un significativo margen de discrecionalidad. En tales casos, los mecanismos de transparencia que van más allá de la ley siguen siendo débiles. Los criterios de selección, los procedimientos para identificar y proponer candidatos y los fundamentos de las decisiones finales no se divulgan de manera sistemática. Según las partes interesadas consultadas, esto contribuye a la percepción de que los nombramientos se ven influidos por consideraciones políticas o cuotas informales, lo que a su vez afecta a la independencia y la credibilidad percibidas de las personas designadas.

También se expresaron inquietudes respecto al perfil profesional de titulares de las EFS. En varios países, las partes interesadas consultadas señalaron que las personas designadas para dirigir la EFS a menudo carecen de experiencia institucional, lo que puede reforzar la percepción de que se da prioridad a consideraciones políticas por sobre la experiencia profesional y los conocimientos institucionales. Esto puede afectar tanto a la credibilidad de los dirigentes como a la confianza en la independencia de la EFS.

Algunas EFS señalaron además la importancia de salvaguardar la independencia de los nombramientos para otros cargos institucionales clave, además del de director, como los de subdirectores, miembros de juntas directivas y miembros de órganos consultivos. En las EFS jurisdiccionales, los testimonios subrayaron la necesidad de extender las mismas garantías y condiciones de independencia aplicables al nombramiento del director o de los miembros del órgano jurisdiccional a otros cargos vinculados a la función jurisdiccional.

Por lo tanto, para salvaguardar la independencia y la legitimidad, el poder legislativo podría fortalecer la transparencia y la claridad del proceso de nombramiento de la cabeza de la EFS mediante medidas complementarias que vayan más allá de los requisitos legales mínimos. Cuando el marco legal permita un grado significativo de discrecionalidad, el poder legislativo podría complementarlo con medidas de transparencia de acceso público (véase un ejemplo en el Recuadro 2.7). Estas podrían incluir la definición clara y la divulgación de los criterios de nombramiento, tales como las cualificaciones profesionales, los estándares de integridad y la experiencia pertinente, así como las responsabilidades institucionales en cada etapa del proceso. Los pasos principales del proceso de nombramiento, incluyendo la identificación, la propuesta y la selección de candidatos, podrían documentarse de manera sistemática y ponerse a disposición del público, junto con una explicación de los motivos que justifican la decisión final.

Recuadro 2.7. Transparencia en el proceso de nombramiento del director de la EFS de Paraguay

El nombramiento del Contralor General en Paraguay incorpora varios elementos clave de un proceso de selección transparente, tal como se establece en el Artículo 281 de la Constitución y en la Ley N.º 276/94 (Ley Orgánica y Funcional de la Contraloría General). La Constitución establece que el Senado debe proponer públicamente una lista de candidatos preseleccionados con criterios de elegibilidad definidos, y que la Cámara de Diputados debe elegir al Contralor por mayoría absoluta de entre esa lista, mediante votación nominal en sesión pública.

El proceso se lleva a cabo en sesiones legislativas públicas, que se transmiten en directo a través del canal de televisión del Congreso y reciben una amplia cobertura por parte de los medios de comunicación nacionales. Los nombres de los candidatos, sus cualificaciones profesionales y los resultados de la votación son de dominio público. Las deliberaciones se llevan a cabo en sesiones plenarias formales, en lugar de en procedimientos ejecutivos a puerta cerrada. Además, la legislación establece criterios de elegibilidad, entre los que se incluye la edad, la trayectoria profesional y disposiciones sobre incompatibilidades; esto aporta claridad *ex ante* en cuanto a los requisitos de cualificación y los motivos de inelegibilidad.

En conjunto, estas características generan un bono inicial de credibilidad, una presunción de legitimidad y competencia, derivada de la apertura y garantías procesales del nombramiento. Sin embargo, la solidez de esa credibilidad depende, en última instancia, del desempeño del Contralor y de que este mantenga su independencia en el cargo.

Fuente: Misión de investigación; (Senado de la República del Paraguay, 2021^[19]).

Además, el poder legislativo podría promover de manera más visible perfiles de liderazgo inclusivos y basados en los méritos, reconociendo explícitamente el valor de la experiencia profesional en auditoría o en el ámbito jurisdiccional (incluida la experiencia adquirida dentro de la EFS), además de otras cualificaciones pertinentes. Las garantías procesales, por ejemplo, las audiencias estructuradas, la participación multipartidaria o los nombramientos escalonados en el caso de los órganos colegiados, podrían reducir aún más la percepción de parcialidad política. Además, el establecimiento de procedimientos de nombramiento que requieran una mayoría cualificada puede proporcionar un nivel adicional de protección formal: aunque son de carácter procesal por naturaleza, estos umbrales fomentan un consenso político más amplio, limitan la influencia unilateral y contribuyen a reforzar la legitimidad y la percepción de neutralidad del candidato seleccionado. En conjunto, estas medidas contribuirían a reforzar la credibilidad de la persona directora de la EFS y a fortalecer la reputación institucional y la percepción de independencia de la EFS en su conjunto.

Las consideraciones antes mencionadas también pueden aplicarse al nombramiento y al perfil de los subdirectores de las EFS, los miembros de los órganos jurisdiccionales y los miembros de consejos, incluidos los consejos consultivos, así como, cuando proceda, de los fiscales y ponentes en el caso de las EFS jurisdiccionales.

Fortalecimiento del marco normativo relativo al mandato y la destitución de la presidencia de la EFS para minimizar el temor a represalias en el ejercicio de sus funciones legales, la presión política y las percepciones de influencia

Las condiciones del mandato de la persona titular de la EFS son un factor clave para la capacidad de la institución de funcionar de manera independiente. La duración del mandato, las posibilidades de reelección y la claridad de la protección jurídica y de los procedimientos de destitución afectan directamente a la seguridad y a la autonomía del titular de la EFS y, por extensión, a la independencia de la EFS.

Cuando estos mecanismos están bien diseñados, pueden proteger a la EFS de influencias indebidas derivadas del temor de la presidencia de la EFS a sufrir represalias al cumplir con su mandato. Por lo tanto, es esencial fortalecer estos elementos para garantizar que la EFS pueda desempeñar su función de supervisión sin interferencias políticas, ya sean explícitas o implícitas.

Sin embargo, los resultados del Proyecto Global indican que la independencia y la eficacia del titular de la EFS no solo dependen de las normas formales, sino también de las dinámicas informales que las rodean. Por ejemplo, varias cabezas de EFS consultadas señalaron que, tras el nombramiento, las autoridades competentes pueden crear una expectativa tácita de lealtad. Esas obligaciones de lealtad informales pueden influir en la forma en que se ejerce el mandato.

En este contexto, la duración del mandato influye en la vulnerabilidad a influencias informales. Los mandatos cortos o flexibles pueden generar expectativas de una sustitución anticipada o de negociaciones políticas, lo que aumenta la vulnerabilidad ante presiones informales por parte del poder ejecutivo o del legislativo. De manera similar, los procedimientos de destitución ambiguos dan pie a manipulaciones informales, sobre todo cuando la gerencia de las EFS no goza de inmunidad jurídica. Cuando los motivos de destitución no están claramente definidos, los actores políticos también pueden aprovechar las zonas grises del marco legal o amenazar con la destitución de manera informal para influir en el comportamiento de la EFS.

Los testimonios coincidieron también en que las posibilidades de reelección generan fuertes incentivos informales, incluida la creación de obligaciones de lealtad destinadas a garantizar la renovación. La posibilidad de reelección puede incitar a los titulares de cargos públicos a ganarse el favor de los encargados de la toma de decisiones, lo cual podría comprometer la imparcialidad y menospreciar la eficacia práctica de las garantías formales de independencia. Incluso la mera percepción de que la reelección está políticamente influenciada puede dañar la confianza del público en el director de la EFS, así como su credibilidad.

Para contrarrestar los incentivos informales que fomentan la alineación política o la búsqueda de favores, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de establecer un mandato fijo y de duración suficiente para el director de la EFS, con el fin no solo de garantizar su independencia formal respecto a los poderes ejecutivo y legislativo, sino también de desalentar los factores informales que generan expectativas de una sustitución anticipada o de negociaciones implícitas. En este contexto, también es importante que la duración del mandato no coincida con los ciclos electorales, a fin de reducir los riesgos de alineamiento político y reforzar la independencia institucional. El Recuadro 2.8 ofrece un ejemplo de país en este sentido.

Recuadro 2.8. Mandato del Oficial de auditoría General de Nueva Zelanda

En virtud de la Ley de auditoría Pública de 2001, el Oficial de auditoría General es nombrado para un mandato único de siete años, no renovable, y goza de protecciones legales inspiradas en las que se aplican a los jueces de alto rango. Este mandato de duración determinada y no renovable tiene por objeto reducir los incentivos para que el titular del cargo busque ganarse el favor de las autoridades encargadas de su nombramiento y minimizar el riesgo de represalias o de influencias políticas indebidas en el ejercicio de sus funciones oficiales; su destitución se permite únicamente mediante un proceso que garantice la independencia frente a la interferencia del poder ejecutivo.

Este sistema combina un mandato lo suficientemente largo como para permitir un liderazgo institucional significativo con un periodo no renovable que elimina la dependencia de la reelección, lo que respalda la autonomía de la EFS en la planificación de las fiscalizaciones, la presentación de informes y la interacción con otros poderes del gobierno.

Fuente: (OAG, New Zealand, 2016_[20]).

Reconociendo que las prácticas informales a menudo aprovechan las ambigüedades de los textos legales, el poder legislativo podría codificar disposiciones claras y bien definidas en materia de destitución, para garantizar que los motivos de destitución no puedan negociarse de manera informal, se interpreten con flexibilidad ni se utilicen como herramienta de presión para influir en las prioridades de fiscalización o limitar la supervisión crítica.

Además, dado que los procesos de reelección pueden generar fuertes incentivos informales para que el titular del cargo actúe de una manera que pueda ser percibida como políticamente complaciente, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de prohibir la reelección o la renovación del mandato del director de la EFS. Un mandato no renovable puede reducir las oportunidades de que los actores políticos manifiesten su apoyo u oposición de formas que influyan en el comportamiento, y ayuda a evitar la percepción de que la dirección de la EFS está informalmente en deuda con quienes controlan las decisiones de reelección.

Estas medidas fortalecerían no solo la estructura formal de la independencia de la EFS, sino también su resiliencia ante las presiones informales que, en la práctica, pueden comprometer la supervisión y la rendición de cuentas.

El poder legislativo debería analizar detenidamente las implicaciones de las reformas legales en la independencia de las EFS, en el ecosistema de rendición de cuentas y en las necesidades de recursos

Si bien el poder ejecutivo suele ser el responsable de elaborar y presentar las reformas legislativas, el poder legislativo desempeña un papel central y complementario a la hora de examinar, modificar y, en última instancia, aprobar dichas propuestas. El ejercicio de esta responsabilidad es esencial para salvaguardar la independencia de las EFS y garantizar que el ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto funcione de manera eficaz. Sin un análisis legislativo minucioso, las reformas destinadas a fortalecer la supervisión pueden inadvertidamente generar ambigüedades, limitar los mandatos de las EFS o imponer expectativas poco realistas a las instituciones, lo que socavaría su independencia y eficacia.

Las reformas legales y normativas suelen afectar a múltiples ámbitos de la administración pública, entre ellos las leyes de fiscalización, las normativas específicas de cada sector, la protección de datos y el acceso a la información. Los marcos legales incoherentes, fragmentados o inconsistentes pueden limitar el alcance operativo de las EFS, crear riesgos de interpretaciones restrictivas y dar lugar a que otros actores ejerzan una influencia informal. Por lo tanto, el escrutinio legislativo es esencial para identificar y resolver posibles conflictos, ambigüedades o brechas antes de que se aprueben las reformas, para garantizar así que las leyes se apliquen de manera consistente y no socaven las responsabilidades de supervisión.

El poder legislativo podría establecer un proceso estructurado para examinar las reformas propuestas que afecten a la EFS, garantizando que se tengan en cuenta todos los aspectos pertinentes. Dicho proceso puede incluir:

- Evaluación sistemática de la conformidad con los marcos constitucionales y legales: Los legisladores podrían evaluar si los proyectos de ley se ajustan al mandato constitucional de la EFS, a las leyes de fiscalización vigentes y a las normativas específicas de cada sector, identificando posibles contradicciones que pudieran limitar la independencia o la capacidad de supervisión de la EFS.
- Evaluación de las implicancias operativas y en materia de recursos: El análisis legislativo debe considerar si las reformas imponen responsabilidades adicionales sin los ajustes correspondientes en materia de presupuesto, dotación de personal o capacidad técnica, lo que podría generar dependencia en actores externos y socavar la autonomía institucional.

- Consulta con las partes interesadas pertinentes: El poder legislativo podría recabar la opinión de la EFS, expertos jurídicos independientes, organizaciones de la sociedad civil, el ámbito académico y socios internacionales, con el fin de garantizar que las reformas propuestas se basen en documentación justificativa, sean técnicamente sólidas y se inspiren en las mejores prácticas en materia de gestión de las finanzas públicas y fiscalización.
- Evaluación de los riesgos sistémicos: Los legisladores podrían analizar el posible impacto de las reformas en otras instituciones de supervisión y en el ecosistema de rendición de cuentas en general, incluidos los órganos de control interno, los organismos anticorrupción y los reguladores sectoriales, con el fin de garantizar que las responsabilidades se distribuyan adecuadamente y sean complementarias.

La adopción de un enfoque tan estructurado permite al poder legislativo ejercer su función de supervisión no solo al aprobar reformas, sino también al garantizar de manera proactiva la coherencia legal. Al analizar sistemáticamente las posibles consecuencias de las reformas, los legisladores pueden evitar situaciones en las que las responsabilidades de supervisión falten, se dupliquen o se vean debilitadas, y pueden reducir la probabilidad de que se ejerzan presiones no deseadas sobre la EFS u otros actores encargados de la rendición de cuentas.

El control legislativo también puede reforzar la transparencia y la confianza de la ciudadanía. Al comunicar con claridad los fundamentos legales y de política pública en los que se basan las decisiones de adoptar, modificar o mantener disposiciones que afectan a la EFS, el poder legislativo ofrece previsibilidad y claridad a la EFS, a las entidades fiscalizadas y al resto de partes interesadas. Documentar públicamente el análisis, las consultas y los fundamentos de las decisiones garantiza que el proceso legislativo se perciba como imparcial y basado en documentación justificativa, lo que refuerza la confianza en el marco de rendición de cuentas y en la integridad de las instituciones de fiscalización.

En definitiva, la participación proactiva y estructurada del poder legislativo en el análisis de las reformas legislativas propuestas complementa las responsabilidades del poder ejecutivo en materia de elaboración de proyectos de ley. Al garantizar que las reformas sean coherentes, se basen en documentación justificativa y sean viables desde el punto de vista operativo, el poder legislativo fortalece el entorno institucional y legal en el que operan las EFS, salvaguarda su independencia y respalda el ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto. Este doble enfoque, que combina la elaboración de proyectos de ley por parte del poder ejecutivo con un minucioso escrutinio por parte del poder legislativo, contribuye a garantizar que las reformas legales refuercen, en lugar de debilitar inadvertidamente, la capacidad de las EFS para desempeñar su función de supervisión de manera eficaz.

2.3.2. El fortalecimiento de sus propios acuerdos y capacidades institucionales internas podría mejorar la eficacia y la credibilidad de la función de supervisión del poder legislativo

La salvaguarda de la independencia de las EFS no solo depende del propio diseño institucional de las mismas, sino también de las disposiciones internas del propio poder legislativo. Si bien las disposiciones constitucionales y normativas pueden asignar formalmente responsabilidades de supervisión al poder legislativo, el grado en que estas funciones se ejercen de manera creíble y autónoma depende de las estructuras internas, los recursos y la capacidad organizativa del órgano legislativo. Las normas formales pueden designar comités, líneas jerárquicas y competencias presupuestarias, pero estas disposiciones *de jure* no garantizan automáticamente un escrutinio riguroso o sostenido en la práctica.

Por lo tanto, el poder legislativo tiene la responsabilidad de garantizar que su propio marco institucional respalde su función de supervisión y permita una colaboración eficaz con la EFS. Esto incluye establecer estructuras de apoyo adecuadas, garantizar procesos presupuestarios transparentes y creíbles, así como desarrollar la capacidad técnica necesaria para interpretar los resultados de las fiscalizaciones y actuar en consecuencia.

Para lograr el fortalecimiento de una supervisión creíble y autónoma, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de crear una oficina independiente de gestión presupuestaria que contribuya a garantizar la aplicación de mecanismos de control y equilibrio sólidos, una clara división de poderes y prácticas sólidas de transparencia fiscal, creando así condiciones institucionales favorables para la independencia de la EFS

El poder legislativo desempeña un papel central en la configuración del entorno institucional que respalda una supervisión creíble y autónoma, incluida la independencia de la EFS. Al contar con una gran capacidad interna, procedimientos claros y un sólido respaldo analítico, el poder legislativo puede garantizar que se mantengan de manera efectiva los mecanismos de control y equilibrio entre los poderes del gobierno, que las responsabilidades estén claramente delimitadas y que las prácticas de transparencia fiscal se apliquen de manera consistente. Estas condiciones institucionales contribuyen a crear un marco estable y predecible en el que la EFS puede ejercer su mandato sin influencias indebidas, lo que refuerza la credibilidad, objetividad e impacto de las fiscalizaciones públicas. Por el contrario, una capacidad legislativa deficiente, una toma de decisiones opaca o una distribución de competencias poco clara pueden socavar tanto a las instituciones de supervisión como a los mecanismos generales de rendición de cuentas.

Los testimonios indicaron que un factor informal clave que afecta a la independencia de las EFS es el desequilibrio de poder entre el poder ejecutivo y el legislativo. Incluso en los sistemas en los que las leyes parecen equilibradas y las normas formales otorgan la facultad de toma de decisiones al poder legislativo, las partes interesadas consultadas señalaron que el poder ejecutivo suele ejercer una mayor influencia y disponer de más recursos, lo que puede afectar a la independencia presupuestaria de las EFS y al entorno institucional en el que estas operan. Esta influencia resulta particularmente evidente en el nombramiento de las cabezas de las EFS, en el escrutinio legislativo de las conclusiones de las fiscalizaciones y en la determinación de los presupuestos de las EFS.

El fortalecimiento de la paridad de poderes entre el poder legislativo y el ejecutivo se considera, en general, un paso esencial para corregir este desequilibrio. En particular, mejorar el acceso del poder legislativo a información independiente y a capacidad analítica para la toma de decisiones presupuestarias puede tener un impacto directo y positivo en las EFS, sobre todo al contribuir a una mayor autonomía presupuestaria.

En este sentido, el documento de la OCDE *"Best Practices for Parliaments in Budgeting"* (Prácticas recomendadas para los poderes legislativos en materia presupuestaria) (OCDE, 2023^[21]) recomienda que el poder legislativo establezca un soporte analítico especializado bajo la forma de unidad interna de investigación o escrutinio, o bien una oficina presupuestaria legislativa independiente, con recursos asignados acordes a su mandato, así como con acceso pleno y oportuno a toda la información pertinente, incluidas las hipótesis y metodologías subyacentes al presupuesto y otras propuestas fiscales. Estas prácticas se ajustan a la Recomendación del Consejo de la OCDE de 2014 sobre los Principios para Instituciones Fiscales Independientes (OCDE, 2014^[5]), que hace hincapié en que estos organismos deben funcionar con independencia, imparcialidad, transparencia y responsabilidad.

Las oficinas presupuestarias legislativas son organismos financiados con fondos públicos, establecidos en virtud de la autoridad legal del poder legislativo o, en algunos casos, del poder ejecutivo. Su mandato consiste en ofrecer análisis técnicos, especializados e imparciales sobre la política fiscal y el presupuesto y, en algunos sistemas, también brindan asesoramiento para respaldar el escrutinio legislativo.

Al proporcionar a los legisladores análisis y asesoramiento imparciales, las oficinas presupuestarias contribuyen a garantizar que las decisiones presupuestarias se basen en documentación justificativa, aborden los sesgos estructurales que favorecen un mayor gasto o déficit, y promuevan la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas. Esta mayor capacidad analítica refuerza la función de supervisión del poder legislativo y también puede contribuir a la independencia de las EFS, al

favorecer un equilibrio institucional más equilibrado entre el poder legislativo y el ejecutivo. Esto incluye la interferencia del poder ejecutivo en ámbitos clave como los nombramientos, la presentación de informes de fiscalización, el seguimiento de recomendaciones y la autonomía presupuestaria de las EFS.

Por lo tanto, con el fin de fortalecer la supervisión creíble y autónoma, los poderes legislativos podrían considerar la posibilidad de crear una oficina presupuestaria independiente que respalde la toma de decisiones presupuestarias transparentes y basadas en documentación justificativa por parte de la EFS. Una institución de este tipo podría ayudar al poder legislativo a ejercer su autoridad presupuestaria de una manera que refuerce la independencia de la EFS, y al mismo tiempo mantener la disciplina fiscal y la rendición de cuentas. Consúltese el Recuadro 2.9 para ver un ejemplo práctico de Australia.

Recuadro 2.9. Oficina Presupuestaria del Parlamento de Australia

En 2012, Australia creó la Oficina Presupuestaria del Parlamento (PBO) en virtud de la Ley de Servicios Parlamentarios de 1999 (Artículo 64B), que constituye un departamento independiente y no partidista del Parlamento.

La Oficina Presupuestaria del Parlamento (PBO) tiene tres funciones principales:

1. Responder a las solicitudes formuladas por los senadores y diputados en relación con el cálculo de los costos de las propuestas políticas o el análisis de cuestiones relacionadas con el presupuesto.
2. Publicar y presentar información para mejorar la comprensión por parte del público de los marcos presupuestarios y de política fiscal.
3. Publicar un informe tras cada elección general que ofrezca transparencia sobre el impacto fiscal de los compromisos electorales de los principales partidos, así como de los partidos minoritarios y los candidatos independientes que decidan participar.

Fuente: (Parliamentary Budget Office, Australia, n.d.[22]).

Los órganos legislativos también podrían considerar la posibilidad de recurrir a un servicio de análisis fiscal independiente, por ejemplo, una oficina presupuestaria parlamentaria u otro organismo similar, para que realice evaluaciones imparciales de las propuestas presupuestarias de la EFS. Estas evaluaciones pueden ayudar a determinar si las asignaciones propuestas son adecuadas, previsibles y están en consonancia con el mandato constitucional y la carga de trabajo de la EFS. Al basar las deliberaciones en información fiscal objetiva, este enfoque puede reducir la dependencia de los datos proporcionados por el poder ejecutivo y favorecer una toma de decisiones más transparente e informada, lo que contribuye indirectamente a la autonomía financiera y a la eficacia de la EFS.

Estas medidas pueden permitir a los poderes legislativos ejercer su autoridad presupuestaria de forma más independiente y creíble, reducir el dominio del poder ejecutivo en la toma de decisiones fiscales y contribuir a salvaguardar la autonomía financiera y la eficacia de la EFS.

Para fortalecer la supervisión legislativa, el poder legislativo podría mejorar su capacidad y sus recursos institucionales para colaborar de manera eficaz con las EFS y preservar la memoria institucional

Un poder legislativo competente y dotado de los recursos necesarios es un componente esencial de un ecosistema de rendición de cuentas eficaz. Las instituciones de supervisión deben ser capaces no solo de recibir información, sino también de comprenderla, interpretarla y actuar en consecuencia. Por lo tanto, la eficacia de las EFS no solo depende de su independencia formal y de su calidad técnica, sino también de la capacidad del poder legislativo de utilizar los resultados de las fiscalizaciones para exigir la rendición de cuentas al poder ejecutivo y respaldar las medidas correctivas.

El poder legislativo tiene la responsabilidad de examinar y hacer uso de los informes de fiscalización. Según un cuestionario conjunto (Inter-Parliamentary Union/PNUD^[23]) dirigido a los poderes legislativos, los datos indican que la gran mayoría (90 %) de los parlamentos encuestados (100 cámaras parlamentarias) recibieron informes de las instituciones de auditoría; sin embargo, solo el 66 % afirma contar con procedimientos claramente establecidos para examinar dichos informes. Esta tendencia también fue señalada por Transparencia Internacional en su informe de 2023, *Fortalecimiento de la supervisión parlamentaria: Principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación multinacional* (Transparency International, 2023^[24]).

Los poderes legislativos que cuentan con conocimientos especializados, continuidad en el saber y estructuras de apoyo específicas están en una posición mucho más favorable para dar seguimiento a las recomendaciones de fiscalización y garantizar su aplicación. Sin la capacidad y la memoria institucionales suficientes, incluso los informes de auditoría de alta calidad corren el riesgo de tener un impacto práctico limitado.

Varias de las partes interesadas consultadas expresaron su preocupación por el hecho de que la capacidad y los recursos limitados del poder legislativo restringen el impacto de los informes de auditoría. Si bien el marco legal otorga al poder legislativo una función formal en el escrutinio de los resultados de las fiscalizaciones, en la práctica parece haber recursos humanos y técnicos insuficientes para analizar sistemáticamente los informes y dar seguimiento a las recomendaciones de las fiscalizaciones. En ocasiones, esta brecha de capacidades podría considerarse que afecta a la habilidad del poder legislativo para ejercer su función de supervisión de manera independiente, ya que la escasez de recursos analíticos puede aumentar la dependencia de las narrativas políticas en lugar de las evaluaciones basadas en documentación justificativa.

Las partes interesadas consultadas además señalaron que las comisiones legislativas suelen carecer de los conocimientos especializados necesarios para analizar en profundidad los resultados de fiscalizaciones complejas, especialmente en los ámbitos de gestión presupuestaria y financiera. Como resultado, el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización es desigual y, con frecuencia, depende del interés de cada persona más que de procesos institucionalizados.

También se expresaron inquietudes en relación con la memoria institucional y la capacidad del personal. Se señaló que el personal legislativo actual necesitaba capacitación adicional para trabajar de manera eficaz con los informes de fiscalización y para entender las metodologías de auditoría y las cuestiones relacionadas con la gestión de las finanzas públicas. La elevada rotación del personal y las limitadas oportunidades para una transferencia estructurada de conocimientos debilitan aún más la capacidad del poder legislativo para interactuar de manera constante y eficaz con la labor de las EFS.

Por lo tanto, para mejorar la eficacia de la supervisión legislativa y maximizar el impacto de la labor de fiscalización, el poder legislativo podría fortalecer su capacidad interna y sus mecanismos institucionales para dar seguimiento a las conclusiones de las fiscalizaciones.

- El poder legislativo podría considerar la posibilidad de invertir en recursos específicos y estructuras de apoyo especializadas para analizar los informes de las EFS y hacer un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de auditoría a lo largo del tiempo. Esto podría incluir el fortalecimiento de las secretarías de los comités o la creación de unidades especializadas con experiencia en fiscalización, gestión de finanzas públicas y evaluación del desempeño. El Recuadro 2.10 a continuación ofrece el ejemplo de Alemania.
- En paralelo, se podría poner en marcha una capacitación específica y continua para el personal del poder legislativo con el fin de mejorar el entendimiento de los procesos de fiscalización, la supervisión financiera y el uso eficaz de los informes de las EFS en el escrutinio legislativo.

- Para hacer frente a los retos relacionados con la memoria institucional, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de establecer mecanismos formales para conservar y transmitir los conocimientos, tales como procedimientos estandarizados para el manejo de los informes de auditoría, la documentación de las medidas de seguimiento y procesos estructurados de traspaso de funciones para el personal y los miembros de los comités.
- El poder legislativo también podría considerar la posibilidad de fortalecer el compromiso, tanto estructurado como informal, con la EFS, lo que incluiría sesiones informativas periódicas, intercambios técnicos y un diálogo sobre la planificación de las fiscalizaciones y sus conclusiones. Tales prácticas pueden contribuir a fomentar el entendimiento mutuo, mejorar la pertinencia y la aceptación del trabajo de auditoría, y reforzar los mecanismos de coordinación entre ambas instituciones. El Recuadro 2.11 más abajo ofrece el ejemplo de Indonesia.
- Las oficinas presupuestarias parlamentarias independientes también pueden fortalecer la capacidad del poder legislativo para interactuar con las EFS y examinar los informes de auditoría.

En conjunto, estas medidas permitirían al poder legislativo comprometerse de manera más eficaz con la EFS, reforzar la rendición de cuentas en la práctica y apoyar el impacto a largo plazo de las funciones de fiscalización y supervisión. Unas capacidades técnicas más sólidas podrían contribuir a que los debates se basen en documentación justificativa, lo que suavizaría las posibles posturas políticas y reforzaría el papel del poder legislativo como órgano de supervisión independiente y creíble.

Recuadro 2.10. Conocimientos técnicos parlamentarios en el Bundestag, Alemania

Dentro del Parlamento federal de Alemania (el Bundestag), el Comité Presupuestario y su Subcomité de auditoría desempeñan un papel clave en el análisis de los resultados de las fiscalizaciones y en su incorporación a la supervisión presupuestaria. Los miembros (ponentes) adquieren un profundo conocimiento especializado en áreas presupuestarias específicas a lo largo de todo su mandato en la legislatura, lo que mejora la capacidad del poder legislativo para comprender información fiscal compleja y modera la interpretación puramente partidista de los resultados técnicos de las fiscalizaciones. Esta estructura cooperativa favorece el escrutinio continuo y contribuye a que las conclusiones de las fiscalizaciones se incorporen de manera sistemática al proceso de toma de decisiones parlamentario.

Fuente: (Deutscher Bundestag, n.d.[25]).

Recuadro 2.11. Mecanismos para fortalecer la coordinación entre la EFS de Indonesia (BPK) y la Cámara de Representantes (DPR)

La EFS de Indonesia (BPK) y la Cámara de Representantes (DPR) han establecido mecanismos para definir el alcance, las expectativas y los procesos que rigen su interacción en dos áreas clave: (i) la determinación del presupuesto de la BPK; y (ii) la presentación, aclaración y seguimiento de los informes de auditoría, incluidas las solicitudes de fiscalización de la DPR.

Estos acuerdos se basan en el marco legal que rige la BPK. Además, ambas instituciones han desarrollado prácticas de coordinación complementarias para aclarar los ámbitos de discrecionalidad y armonizar mejor sus respectivos objetivos más allá de los requisitos legales mínimos.

En lo que respecta al proceso presupuestario, la BPK y la DPR siguen un procedimiento acordado que regula la elaboración, revisión y aprobación del presupuesto de la BPK en el seno de la DPR, lo que contribuye a una mayor transparencia y previsibilidad.

Además, la BPK y la DPR han firmado un Memorando de Entendimiento en el que se establecen los procedimientos para la presentación y publicación de los informes de auditoría financiera, así como el resumen de los resultados de las fiscalizaciones semestrales. El Memorando también especifica cómo la DPR puede solicitar aclaraciones sobre los resultados de las fiscalizaciones y proponer que la BPK lleve a cabo fiscalizaciones de desempeño u otras fiscalizaciones con fines específicos.

En conjunto, estos mecanismos complementan las disposiciones legales formales y aportan mayor claridad, estructura y previsibilidad a la relación de trabajo entre la BPK y la DPR.

Fuente: Misión de investigación.

2.3.3. Al interactuar con la EFS a través de procedimientos transparentes y claramente definidos, el poder legislativo puede equilibrar la supervisión eficaz con el respeto por la autonomía de la EFS, reforzando así tanto la rendición de cuentas como la independencia

Los poderes legislativos son los principales destinatarios de los informes de las EFS y las instituciones responsables de exigir la rendición de cuentas al poder ejecutivo sobre la base de las conclusiones de las fiscalizaciones. Por lo tanto, la forma en que los poderes legislativos participan en el proceso de las EFS puede reforzar o, inadvertidamente, socavar la independencia de estas.

Un compromiso legislativo eficaz requiere un cuidadoso equilibrio. Por un lado, los poderes legislativos deberían utilizar activamente los resultados de las fiscalizaciones para fundamentar la supervisión, el análisis presupuestario y el debate sobre políticas. Por otro lado, su participación debe respetar la autonomía de la EFS a la hora de determinar su programa de fiscalización, sus metodologías y sus conclusiones. Por lo tanto, es fundamental contar con marcos claros, procedimientos transparentes y funciones bien definidas para garantizar que la interacción del poder legislativo refuerce, en lugar de comprometer, la independencia institucional. Las recomendaciones de esta sección se centran en la salvaguarda de ese equilibrio.

Para promover una supervisión parlamentaria eficaz y, al mismo tiempo, salvaguardar la independencia de la fiscalización, los países podrían considerar la posibilidad de establecer procedimientos consensuados para las solicitudes de auditoría legislativa dirigidas a las EFS, mediante acuerdos claros que definan el alcance, los criterios y las disposiciones de seguimiento

Los sistemas eficaces de rendición de cuentas pública se basan en instituciones de fiscalización externa sólidas e independientes y en una supervisión legislativa significativa, tal y como se refleja en la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, en particular en relación a los principios relativos a la rendición de cuentas, mecanismos de control y equilibrio, y autonomía organizativa. Las EFS desempeñan un papel fundamental a la hora de ofrecer aseguramiento objetivo sobre el uso de los recursos públicos, mientras que los poderes legislativos son responsables de examinar minuciosamente los resultados de las fiscalizaciones y de garantizar un seguimiento adecuado.

Los poderes legislativos que cuentan con procedimientos claros, capacidad institucional y acuerdos de trabajo estables con las EFS están en mejores condiciones de utilizar el trabajo de fiscalización de manera estratégica sin poner en peligro la independencia de la fiscalización. El Recuadro 2.12 ofrece un ejemplo de los Estados Unidos. De manera contraria, las solicitudes de auditoría ad hoc o informales pueden debilitar la eficacia de las fiscalizaciones, ya que desvían recursos de la planificación de auditoría basada en el riesgo y dan lugar a la percepción de que existe influencia política, lo que limita el impacto práctico del trabajo de fiscalización.

Recuadro 2.12. Ejemplo de los Estados Unidos: Protocolos vigentes para las solicitudes de auditoría por parte del poder legislativo

La Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos (GAO) ofrece un claro ejemplo de un proceso estructurado para las solicitudes de auditoría legislativa. Los comités y subcomités del Congreso, así como los miembros individuales del Congreso, pueden presentar solicitudes por escrito para que se realicen fiscalizaciones a través de la Oficina de Relaciones con el Congreso. Se da prioridad a las solicitudes presentadas por los presidentes de los comités o los miembros de mayor rango, y el tema debe estar dentro de la competencia del órgano solicitante. Una vez recibida la solicitud, la GAO la confirma y, si la acepta, facilita al solicitante un punto de contacto y la fecha prevista para el inicio de los trabajos de auditoría.

Luego, la GAO forma un equipo de auditoría y comienza a trabajar en función de la disponibilidad del personal, manteniendo informado al solicitante original sobre los avances. La fase de diseño de la auditoría implica la colaboración con las partes interesadas y la planificación de una metodología basada en datos, lo que suele llevar varios meses. Los solicitantes pueden recibir información sobre el estado de la auditoría o las conclusiones preliminares en cualquier etapa, y la GAO limita la información compartida a cuestiones relacionadas con el alcance y la metodología, a fin de salvaguardar la integridad del proceso de auditoría. Una vez que se envían las conclusiones preliminares al organismo sujeto a auditoría para que formule sus observaciones, se emite y publica el informe final, y los solicitantes originales disponen de un plazo limitado para retrasar la publicación con el fin de preparar una sesión informativa.

El protocolo de la GAO presenta varias características de buenas prácticas para la gestión de las solicitudes de auditoría legislativa: un punto de entrada y un formato de solicitud formales, criterios transparentes para priorizar y aceptar los trabajos, una comunicación estructurada y oportunidades para informar, así como procedimientos claros para avanzar desde la solicitud hasta la publicación de los resultados. Estos elementos contribuyen a garantizar que las solicitudes de auditoría respalden la supervisión legislativa, respetando al mismo tiempo la independencia y los estándares profesionales de la institución de auditoría.

Fuente: (GAO, n.d.^[26]).

En varios países, existe una creciente demanda por parte de los poderes legislativos para que las EFS realicen fiscalizaciones a petición de la legislatura, más allá de sus programas de fiscalización habituales basados en el riesgo. En algunos casos, esta tendencia refleja un mayor interés por parte de los poderes legislativos en utilizar herramientas de auditoría para respaldar su función de supervisión, lo cual constituye un avance positivo para la rendición de cuentas.

Al mismo tiempo, la falta de procedimientos claros y formales que regulen dichas solicitudes plantea varios retos:

- Responder a las solicitudes legislativas puede obligar a las EFS a reasignar personal y recursos financieros, lo cual podría afectar a la realización de las fiscalizaciones previstas.
- Sin criterios y salvaguardas transparentes, algunos miembros del personal de las EFS perciben estas solicitudes de auditoría como una posible interferencia en la independencia de las EFS, tanto cuando se formulan de buena fe con el objetivo de mejorar la rendición de cuentas pública como cuando se realizan como parte de una estrategia para perjudicar la imagen de los oponentes políticos.

- La falta de criterios o plazos acordados también reduce la previsibilidad y dificulta la evaluación de qué solicitudes pueden atenderse y bajo qué condiciones.
- Finalmente, la falta de claridad sobre cómo se espera que los poderes legislativos utilicen y den seguimiento a las fiscalizaciones realizadas a petición suya puede reducir su impacto general.

Por lo general, estos retos no se deben a deficiencias en los mandatos legales de las EFS, sino más bien a brechas en la interacción operativa entre los poderes legislativos y las instituciones de fiscalización en lo que respecta a las solicitudes de auditoría.

Por lo tanto, los países podrían considerar la posibilidad de establecer un marco consensuado que regule las solicitudes de auditoría legislativa dirigidas a las EFS, con el fin de fortalecer la supervisión legislativa, al tiempo que se preserva la independencia de la fiscalización y la gestión eficaz de los recursos. Un marco de este tipo podría aclarar el proceso y los criterios para presentar y evaluar las solicitudes de auditoría, incluyendo qué órganos legislativos pueden iniciar dichas solicitudes, los tipos de cuestiones que pueden abordarse y cómo se evalúan la pertinencia, la materialidad y la consonancia con la planificación de la fiscalización basada en el riesgo.

El marco también podría definir medidas de salvaguarda para proteger la independencia de la fiscalización y garantizar una asignación transparente de los recursos, confirmando explícitamente la facultad de las EFS para aceptar, priorizar, aplazar o rechazar solicitudes basándose en su criterio profesional y en los recursos disponibles. Esto puede incluir la integración de las solicitudes aceptadas en planes de auditoría anuales o plurianuales, el establecimiento de expectativas en cuanto al volumen o los plazos de las solicitudes, o la aclaración de cómo se gestionan las solicitudes que no se ajustan a las prioridades estratégicas.

Además, el establecimiento de acuerdos claros y documentados podría fortalecer las expectativas mutuas en materia de comunicación y seguimiento, al precisar los plazos y las modalidades de respuesta a las solicitudes, la forma en que se comunican los resultados de las fiscalizaciones a los poderes legislativos y la manera en que se espera que los órganos legislativos den seguimiento a las conclusiones y recomendaciones.

Al aclarar las funciones, los procedimientos y las expectativas, estos acuerdos pueden ayudar a los poderes legislativos a hacer un uso más estratégico de la labor de fiscalización, potenciar el impacto de las conclusiones de las fiscalizaciones y reducir los riesgos, tanto reales como percibidos, de interferencia en la planificación y ejecución de las fiscalizaciones.

Para fortalecer la rendición de cuentas pública, el poder legislativo podría considerar reforzar el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización por parte de la legislatura mediante un mecanismo sistemático basado en comités que complemente el proceso de seguimiento de la EFS

La eficacia de los sistemas de integridad pública depende de una supervisión sólida y complementaria por parte de las EFS y los poderes legislativos. Si bien las EFS son las responsables de publicar conclusiones y recomendaciones de fiscalización independientes, los poderes legislativos desempeñan un papel esencial a la hora de examinar meticulosamente la actuación del poder ejecutivo y garantizar que se apliquen las recomendaciones de auditoría.

El seguimiento por parte del poder legislativo es un factor clave para la aplicación de las recomendaciones de fiscalización. El escrutinio por parte del poder legislativo, especialmente cuando se lleva a cabo a través de comités especializados, puede fortalecer los incentivos políticos y administrativos para que el poder ejecutivo aborde las conclusiones de las fiscalizaciones, procese las recuperaciones financieras cuando proceda y subsane las deficiencias sistémicas. Cuando el compromiso del poder legislativo es débil o poco claro, incluso las recomendaciones de auditoría de alta calidad corren el riesgo de tener un impacto práctico limitado.

Las partes interesadas entrevistadas expresaron su preocupación por el hecho de que, con frecuencia, el poder ejecutivo no aplica las recomendaciones de fiscalización emitidas por las EFS, resaltando la importancia de las legislaturas, que tienen el mandato constitucional y político de supervisar la actuación del poder ejecutivo y garantizar que las conclusiones de las fiscalizaciones se traduzcan en rendición de cuentas y mejoras. En algunos casos, se considera que las recomendaciones reciben una atención limitada por parte del poder legislativo o los órganos ejecutivos, lo cual reduce su eficacia como herramientas de rendición de cuentas y mejora.

Siguen existiendo dudas sobre el papel exacto del poder legislativo en el proceso de seguimiento y sobre cómo este complementa las actividades de seguimiento de la EFS. Las partes interesadas señalaron una falta de claridad en cuanto a los procedimientos, las expectativas y las consecuencias cuando no se aplican las recomendaciones, lo que da lugar a un seguimiento desigual y a una dependencia continuada del contexto político o de la atención mediática, en lugar de mecanismos institucionales consistentes. Para otras partes interesadas, tales como las OSC y los medios de comunicación, puede existir cierta confusión en cuanto al alcance y las consecuencias del escrutinio político que lleva a cabo el poder legislativo y el proceso de seguimiento entre la EFS y la entidad auditada.

Las entrevistas con las partes interesadas consultadas indicaron que, en algunos casos, el compromiso del poder legislativo respecto a las conclusiones de las fiscalizaciones suele ser más visible en el momento en que se hacen públicos los informes, sobre todo a través de declaraciones públicas o cobertura mediática. Varios entrevistados señalaron que, una vez que la atención pública se desvía hacia otros temas, pueden disminuir los incentivos para que el poder legislativo dé seguimiento a las conclusiones de la fiscalización y las aproveche. Esta dinámica puede limitar la medida en que los resultados de las fiscalizaciones se analizan o se utilizan de manera sistemática en las actividades de supervisión posteriores.

Por lo tanto, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de fortalecer su papel en el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización mediante el establecimiento de un mecanismo de seguimiento sistemático, basado en comités, que complemente los procesos de la EFS y esté protegido de influencias políticas indebidas. En particular, las conclusiones de las fiscalizaciones podrían dar lugar a un escrutinio legislativo sistemático a través del comité responsable, con procedimientos claros para examinar las respuestas del poder ejecutivo, supervisar la aplicación de las medidas y solicitar acciones correctivas cuando sea necesario. El Recuadro 2.13 ofrece un ejemplo de esto en el contexto de Kenia.

Recuadro 2.13. Proceso del seguimiento legislativo en Kenia

Kenia ofrece un claro ejemplo del compromiso legislativo con los informes de la EFS mediante un proceso de revisión estructurado y con plazos definidos. La Constitución exige que el Parlamento examine los informes de la oficial de fiscalización general en un plazo de tres meses a partir de su recepción, lo cual establece un ciclo de supervisión predecible. Esta revisión la llevan a cabo principalmente comités especializados, tales como el Comité de Cuentas Públicas (PAC), que examina periódicamente los informes de la oficial de auditoría general sobre los ministerios y organismos nacionales y presenta los informes de seguimiento correspondientes.

Una innovación destacada en el sistema de supervisión parlamentario de Kenia es el Comité de Implementación especializado, cuyo mandato consiste en supervisar si el poder ejecutivo da cumplimiento a las resoluciones aprobadas por la Asamblea Nacional, incluidas las derivadas de las investigaciones de auditoría. Este comité evalúa si se ha llevado a cabo la implementación, el alcance de los avances logrados y si se tomaron medidas dentro de un plazo razonable. Cabe destacar que el comité publica sus informes en el sitio web del Parlamento.

Fuente: (Transparency International, 2023^[24]).

Un mecanismo de este tipo podría aclarar las funciones y responsabilidades entre la EFS y el Parlamento, garantizando que el seguimiento no se duplique, sino que se refuerce. Se podría encomendar al comité legislativo competente que haga un seguimiento de la situación de las recomendaciones de fiscalización a lo largo del tiempo, que exija respuestas formales del poder ejecutivo dentro de plazos definidos y que informe públicamente sobre los avances y los incumplimientos persistentes. Cuando proceda, el marco también podría permitir al poder legislativo respaldar la búsqueda de recuperaciones financieras y otras medidas correctivas identificadas a través de fiscalizaciones. Además, la organización de audiencias legislativas con las entidades fiscalizadas en cuestión puede fortalecer aún más la rendición de cuentas, ya que estas sesiones ofrecen un foro estructurado para evaluar los esfuerzos de aplicación, cuestionar los retrasos y fomentar la adopción de medidas correctivas.

Al integrar el seguimiento de las recomendaciones de auditoría dentro de los procesos habituales de supervisión legislativa, en vez de depender de presiones políticas ad hoc, el poder legislativo puede mejorar la credibilidad, la consistencia y el impacto de la fiscalización externa, fortaleciendo así la rendición de cuentas públicas.

Para salvaguardar la independencia de la fiscalización y garantizar un escrutinio legislativo oportuno, el poder legislativo podría considerar establecer procedimientos vinculantes para la presentación de los informes de auditoría que aseguren su remisión automática y no discrecional al poder legislativo.

La presentación oportuna de informes independientes por parte de las EFS constituye una piedra angular para la rendición de cuentas pública eficaz. Para que las conclusiones de las fiscalizaciones sirvan de base para el escrutinio legislativo y la rendición de cuentas del poder ejecutivo, los informes de auditoría deben presentarse al poder legislativo sin demoras indebidas ni filtros políticos.

El valor del trabajo de fiscalización no solo depende de su calidad, sino también de la puntualidad y la integridad de su proceso de presentación de informes. Cuando la presentación o el envío de informes de auditoría queda a discreción de actores políticos, existe el riesgo de que se debilite la supervisión, surjan percepciones de interferencia y se socave la confianza del público tanto en la función de fiscalización como en el escrutinio legislativo.

Los testimonios recopilados durante la fase de investigación de este informe indican que, en algunos casos, el proceso de presentación de los informes de fiscalización al poder legislativo no garantiza de manera consistente que estos se presenten de forma oportuna y automática. Aunque la EFS puede ultimar y presentar sus informes, estos no se remiten automáticamente al poder legislativo una vez finalizados.

Como consecuencia, el momento en que la legislatura tiene acceso a los informes de auditoría puede retrasarse, lo cual genera una brecha entre la finalización de las fiscalizaciones y su evaluación por parte del poder legislativo. Las partes interesadas señalaron que este arreglo deja margen para la toma de decisiones discrecional y puede exponer el proceso de presentación de informes de fiscalización a consideraciones políticas, aunque esa no sea la intención. Al mismo tiempo, la capacidad de la EFS para presentar informes directamente al poder legislativo constituye una base sólida para la transparencia y el compromiso, que podría fortalecerse mediante garantías procesales más claras.

Por lo tanto, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de establecer procedimientos claros y vinculantes que regulen la presentación de los informes de auditoría ante el poder legislativo, a fin de garantizar que dicha presentación sea oportuna, automática y no discrecional. Dichos procedimientos podrían establecer que los informes de auditoría se presenten dentro de un plazo determinado tras su finalización, sin que sea necesaria la aprobación o la intervención de los actores políticos más allá de su transmisión formal. Véase el Recuadro 2.14 a continuación, donde se toma a Canadá como ejemplo. La presentación de los informes de fiscalización no conduce, por sí misma, a su publicación.

Recuadro 2.14. Requisitos legales y procesales para la presentación de informes en Canadá

En Canadá, los informes de la oficial de auditoría general (tanto los informes de auditoría de desempeño como los anuales) deben presentarse al Parlamento y ser remitidos a la Cámara de los Comunes a través del presidente de la Cámara. Por ley, el presidente de la Cámara debe presentar estos informes de inmediato tras su recepción, o en un plazo de 15 días hábiles si la Cámara no se encuentra en sesión, lo que garantiza que la presentación sea automática y no discrecional, en lugar de estar sujeta al control del gobierno en cuanto al momento de su presentación.

Una vez presentados, los informes de la oficial de auditoría general se remiten automáticamente al Comité Permanente de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes para su revisión. Este comité tiene el mandato específico de examinar todos los informes de la oficial de auditoría general y, tradicionalmente, está presidido por un miembro de la oposición, lo cual contribuye a que el escrutinio se base en documentación justificativa y no en criterios partidistas.

Fuente: (Canadian House of Commons, 2025^[27]).

En paralelo, la EFS y la legislatura podrían acordar mecanismos prácticos que promuevan la presentación oportuna de informes, al tiempo que se salvaguarda la calidad y la independencia de la fiscalización. Esto puede incluir expectativas comunes en cuanto a los plazos de presentación de informes, la comunicación previa sobre los próximos informes y las distinciones procesales entre la presentación formal de los informes y su posterior debate parlamentario o publicación. Al aclarar estos procesos, la legislatura puede fortalecer su función de supervisión y, al mismo tiempo, garantizar que la función de fiscalización siga estando protegida frente a cualquier interferencia política, ya sea real o percibida.

La incorporación de estas salvaguardas en la ley o en las normativas parlamentarias contribuiría a garantizar que los informes de auditoría respalden una rendición de cuentas consistente, independientemente del contexto político.

2.4. El papel de otros actores más allá del poder ejecutivo y del poder legislativo

2.4.1. El poder judicial podría colaborar con las EFS mediante mecanismos estructurados y con el respaldo de garantías legales y operativas claras para reforzar la independencia de las EFS

El poder judicial destaca por su ausencia entre los principios esbozados en la Declaración de México como actor que pueda interferir en la independencia. Sin embargo, la Declaración de Lima establece que las EFS deben contar con la garantía de una protección legal adecuada por parte de un tribunal supremo frente a cualquier interferencia en su independencia y mandato legal. Los datos recopilados indican que el poder judicial se ha ido convirtiendo cada vez más en un actor clave en este contexto.

Las resoluciones judiciales, en particular aquellas que abordan controversias constitucionales o incoherencias legales que afectan el mandato, funcionamiento o independencia de las EFS, son fundamentales para garantizar la certeza jurídica. La certeza jurídica es un elemento fundamental que sustenta la independencia de las EFS, ya que constituye la expresión práctica, o de facto, de las garantías constitucionales y legales destinadas a proteger a las EFS de influencias indebidas. En este sentido, el poder judicial desempeña un papel decisivo en la interpretación y la aplicación de estas garantías.

Sin dejar de respetar plenamente el estado de derecho, los requisitos de confidencialidad y la independencia, se podría incluir sistemáticamente a los poderes judiciales y a las EFS en mecanismos de diálogo estructurados destinados a aclarar los procedimientos, facilitar el intercambio de experiencias y permitir la retroalimentación institucional. En función del contexto nacional, dichos mecanismos podrían adoptar la forma de grupos de trabajo, talleres de trabajo conjuntos o memorandos de entendimiento.

Estos intercambios estructurados podrían diseñarse con el fin de fortalecer el entendimiento mutuo de los respectivos mandatos y expectativas, y de promover buenas prácticas para salvaguardar la independencia tanto de las EFS como del poder judicial. En particular, el diálogo podría abordar las garantías internas, como los marcos de integridad, las normas éticas y los controles de conflictos de intereses; así como las garantías externas, como las interacciones con otras autoridades y partes interesadas.

En los modelos institucionales en los que las EFS están vinculadas estructuralmente al poder judicial o integradas en él, deben establecerse claramente garantías legales y operativas específicas para evitar interferencias externas y proteger la independencia de la fiscalización. Estas pueden incluir:

- disposiciones legales explícitas que separan las funciones judiciales de las de fiscalización
- protección del proceso de fiscalización frente a influencias externas
- garantías de recursos humanos y presupuestarios adecuados, estables y autónomos

Tales garantías deberían asegurar que, incluso dentro de un marco judicial, la EFS goce de protecciones comparables a las que se otorgan a las instituciones de supervisión que funcionan bajo modelos legislativos o ejecutivos.

2.4.2. Los donantes podrían brindar apoyo coordinado y sistémico a las EFS, en consonancia con las prioridades nacionales y el ecosistema de rendición de cuentas en general

Para un número considerable de EFS de todo el mundo, el apoyo de donantes constituye un factor esencial para su desarrollo institucional. La asistencia financiera y técnica que brindan los donantes suele compensar las limitaciones de los recursos presupuestarios nacionales, permitiéndole a las EFS fortalecer sus funciones básicas de fiscalización, invertir en el desarrollo de capacidades y modernizar sus prácticas organizativas. Este apoyo resulta más eficaz cuando reconoce a las EFS como componentes integrales de un ecosistema más amplio de rendición de cuentas pública (que incluye a los poderes legislativos, a los órganos del poder ejecutivo, a las instituciones judiciales y a la sociedad civil) y no como instituciones aisladas. En muchos contextos, el apoyo de los donantes complementa la financiación nacional y contribuye a mantener el impulso de las reformas, especialmente cuando el margen de maniobra fiscal es limitado.

Sin embargo, los datos recopilados para este informe resaltaron la importancia de la coordinación entre los donantes para evitar la duplicación de intervenciones y mejorar la eficiencia y coherencia de la ayuda a nivel nacional. Se observó que la mejora en los mecanismos de coordinación es esencial para maximizar el impacto, reducir las cargas administrativas de las EFS y garantizar que el apoyo responda a necesidades prioritarias. Las partes interesadas también señalaron que el apoyo financiero podría verse afectado por las restricciones financieras mundiales, que podrían limitar la previsibilidad y sostenibilidad de la ayuda externa a mediano y largo plazo.

Asimismo, la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda y la Agenda de Acción de Accra hacen hincapié en que los donantes deberían evitar el uso de sistemas paralelos y el apoyo fragmentado a las reformas, y que su apoyo debe basarse en estrategias de reforma y análisis dirigidos por los propios países (OCDE, 2005^[28]; OCDE, 2008^[29]). Se alienta a los donantes a canalizar su apoyo a través de los sistemas nacionales, incluso cuando la capacidad sea desigual, y a aceptar un nivel moderado de riesgo fiduciario que sea compatible con el fortalecimiento del sistema a largo plazo. Por lo tanto, es clave

fortalecer el ecosistema de rendición de cuentas y, en particular, las EFS. Los donantes pueden contribuir a tales esfuerzos respaldando las reformas en materia de contabilidad, control interno y fiscalización, así como apoyando y fortaleciendo la independencia y la credibilidad de las EFS.

Por lo tanto, los donantes podrían hacer un mayor uso de las plataformas de coordinación existentes, como la Cooperación INTOSAI-Donantes, a fin de alinear las estrategias, compartir información y promover la complementariedad en el apoyo a las EFS. Las decisiones en materia de asistencia podrían basarse de manera más sistemática en las recomendaciones, normas y buenas prácticas elaboradas por la INTOSAI y la OCDE, lo cual ayudaría a los donantes a identificar las áreas prioritarias y a garantizar la consistencia con los principios internacionalmente reconocidos de fiscalización y gobernanza del sector público.

Los donantes también podrían adoptar un enfoque más sistémico a la hora de apoyar a las EFS y tener en cuenta el contexto institucional y legal más amplio en el que operan. Esto incluye garantizar la coherencia con los marcos legales, fortalecer la coordinación institucional con los principales actores en materia de rendición de cuentas y reconocer el papel de factores informales, tales como las dinámicas de la economía política y la cultura organizacional, que pueden afectar a la aplicación y a la eficacia de las reformas. El Recuadro 2.15 ofrece un ejemplo de esto.

Recuadro 2.15. Compromiso internacional: El caso del Tribunal de Cuentas de Santo Tomé y Príncipe

En agosto de 2023, la Asamblea Nacional de Santo Tomé y Príncipe aprobó una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas con 35 votos a favor y 19 en contra. Posteriormente, el poder ejecutivo promulgó la reforma el 8 de septiembre de 2023 como Ley n.º 01/23. El marco legal revisado introdujo cambios que podrían tener repercusiones en el mandato y en la independencia del Tribunal de Cuentas.

A lo largo del proceso legislativo, la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), junto con socios para el desarrollo e instituciones financieras internacionales, siguió de cerca la reforma y participó en debates sobre su posible impacto en la independencia de la EFS. En el marco de esta iniciativa, la IDI colaboró con el FMI para llevar a cabo una evaluación de la Ley Orgánica de 2023, centrándose en sus implicancias para la independencia y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

La evaluación contribuyó a definir las nuevas condiciones del programa respaldado por el FMI para Santo Tomé y Príncipe. Proporcionó una base analítica para la participación del FMI en cuestiones relacionadas con la independencia de la EFS, entre ellas: (i) profundizar en la comprensión de cómo se aplica en la práctica el marco legal, en particular en lo que respecta a la auditoría previa, la auditoría simultánea, la auditoría a posteriori y las funciones jurisdiccionales; y (ii) examinar la concordancia entre el mandato del Tribunal de Cuentas y otros marcos legislativos pertinentes, como por ejemplo, la legislación en materia de adquisición pública.

Esta colaboración ilustra cómo las organizaciones internacionales y profesionales pueden combinar los conocimientos técnicos y el diálogo sobre políticas para respaldar reformas que contribuyan a la independencia de las EFS, al tiempo que fortalecen los procesos legales nacionales y los mandatos institucionales. Destaca el papel que desempeña la colaboración coordinada a nivel mundial en la promoción de instituciones de supervisión pública eficaces e independientes.

Fuente: Recopilado por la OCDE y la IDI a partir de entrevistas y el análisis documental.

2.4.3. La independencia de las EFS puede beneficiarse del fortalecimiento de la independencia de otras instituciones de supervisión y contribuir a ello

Las EFS operan dentro de una red más amplia de instituciones de supervisión pública, entre las que se incluyen organizaciones públicas y privadas cuyos resultados son interdependientes y están regulados por ley. Junto con los organismos reguladores, los bancos centrales, las defensorías del pueblo, las agencias anticorrupción y otros organismos de supervisión autónomos, las EFS comparten una serie de principios operativos básicos: decisiones basadas en criterios técnicos, mandatos orientados al interés público y no a prioridades de política pública o privadas, y la necesidad de estabilidad y protección frente a interferencias externas. Un enfoque basado en el ecosistema de rendición de cuentas reconoce que la eficacia e independencia de las EFS están estrechamente vinculadas con la independencia y la credibilidad de estas instituciones homólogas, y que una supervisión coordinada fortalece el sistema general de rendición de cuentas.

En todas estas instituciones, la independencia se basa en condiciones fundamentales similares, entre las que se incluyen un mandato claro y legalmente sólido, el acceso garantizado a la información y recursos financieros, humanos y materiales adecuados. Si bien estas necesidades son compartidas por la mayoría, los retos relacionados con la independencia varían según el contexto institucional. Los organismos reguladores, por ejemplo, se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir interferencias por parte de entidades reguladas (OCDE, 2016^[30]), mientras que los órganos de fiscalización interna deben salvaguardar la objetividad de su juicio y garantizar líneas jerárquicas adecuadas para mantener su credibilidad. Las formas y la intensidad de la presión ejercida por los actores políticos, económicos o de gestión varían en función de las estructuras organizativas y los marcos de gobernanza.

A su vez, la interacción entre las instituciones autónomas es clave para garantizar la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por ejemplo, las EFS suelen fiscalizar a los organismos reguladores, mientras que estos utilizan las conclusiones de las fiscalizaciones para identificar y mitigar los riesgos. Los órganos de fiscalización interna del sector público podrían coordinarse con las EFS para evitar la duplicación de esfuerzos y promover normas de calidad consistentes, mientras que las funciones de auditoría interna del sector privado operan dentro de los marcos normativos definidos por las autoridades sectoriales. A pesar de estas interrelaciones, las instituciones aplican distintos enfoques para medir el impacto y demostrar el valor de su labor.

Las partes interesadas y las EFS consultadas durante el proceso de recopilación de datos hicieron hincapié en que la independencia de las EFS debería evaluarse como parte de un sistema más amplio de instituciones de supervisión, en consonancia con las condiciones de independencia de organismos homólogos, tales como los organismos reguladores, las agencias anticorrupción y las fiscalías. Se consideró que mantener relaciones eficaces con estas instituciones era esencial para cumplir los mandatos y reforzar la credibilidad. Las partes interesadas consultadas también destacaron las oportunidades de aprendizaje mutuo, especialmente en lo que respecta a las estrategias para promover y proteger la independencia institucional.

Durante los intercambios con las partes interesadas en el contexto del Proyecto Global, otras instituciones de supervisión señalaron el valor de contar con mecanismos estructurados para el intercambio de buenas prácticas y destacaron la ausencia, a nivel mundial, de marcos de referencia comparables a la INTOSAI para muchas instituciones homólogas.

Por lo tanto, a nivel internacional, la INTOSAI podría compartir su experiencia en la elaboración de normas, herramientas de evaluación y mecanismos de cooperación (como el Marco de Medición del Desempeño de las EFS (SAI PMF), el SIRAM y la Cooperación entre la INTOSAI y los donantes) con otras instituciones de supervisión, con el fin de apoyar el desarrollo de capacidades y la promoción de la independencia. Además, las normas de la OCDE y sus Indicadores de Integridad Pública (PII) ofrecen información complementaria sobre la eficacia de los actores encargados de la rendición de cuentas en todo el sector

público, incluyendo la supervisión externa, la auditoría interna y el poder judicial. El próximo indicador de supervisión externa mejorará aún más la capacidad de evaluar a estos actores de manera conjunta, lo que permitirá comprender de forma más integral la eficacia de la supervisión y el ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto.

A nivel nacional, se podría fomentar una coordinación explícita y estructurada entre las EFS y otras instituciones de supervisión como parte de un enfoque integral del ecosistema de rendición de cuentas, respetando plenamente el mandato, la autonomía en la toma de decisiones y la independencia institucional de cada una de ellas. Esta coordinación podría fomentarse mediante acuerdos claramente definidos (particularmente en los casos en que no haya una coordinación establecida en los marcos legales), como grupos de trabajo interinstitucionales, acuerdos de intercambio de información o talleres de trabajo conjuntos, que aclaren las funciones, fomenten el diálogo periódico y permitan el intercambio oportuno de información sobre riesgos sistémicos, cuestiones emergentes relacionadas con la integridad y desafíos transversales en materia de rendición de cuentas. Tales acuerdos deben estar diseñados para reforzar la complementariedad entre las instituciones, facilitar el aprendizaje mutuo en materia de salvaguarda de la independencia y reducir las superposiciones existentes, evitando al mismo tiempo la duplicación o la intromisión en las responsabilidades de toma de decisiones.

Referencias

- Canadian House of Commons (2025), “The Accounts of Canada”, in Janse, E. and J. LeBlanc (eds.), *House of Commons Procedure and Practice*, <https://www.ourcommons.ca/procedure/procedure-and-practice-4/ch18-8-e.html> (accessed on 20 February 2026). [27]
- Deutscher Bundestag (n.d.), *The Budget Committee*, <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/18budgcomm-245886> (accessed on 20 February 2026). [25]
- Estonian Ministry of Finance (2025), *Public sector accounting and consolidation process, Estonia*, World Bank CFRR, <https://cfr.worldbank.org/node/5111?> (accessed on 3 April 2026). [3]
- FMI (2019), *The Fiscal Transparency Code*, Fondo Monetario Internacional, <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf> (accessed on 3 April 2026). [6]
- FMI (2018), *Fiscal Transparency Handbook*, Fondo Monetario Internacional, Fiscal Affairs Dept, <https://doi.org/10.5089/9781484331859.069>. [4]
- GAO (n.d.), *The Report Process*, U.S Government Accountability Office, <https://www.gao.gov/about/what-gao-does/reports-testimonies> (accessed on 20 February 2026). [26]
- Gerson, D. (2020), “Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>. [10]
- IDI (2025), *Guidance on Supreme Audit Institutions’ Engagement with Stakeholders*, INTOSAI Development Initiative, <https://idi.no/resource/697-idi-sais-engaging-with-stakeholders-guide/> (accessed on 20 February 2026). [1]

- Inter-Parliamentary Union/PNUD (2017), *Global Parliamentary Report 2017*, Inter-Parliamentary Union/Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo, <https://www.undp.org/publications/global-parliamentary-report-2017> (accessed on 20 February 2026). [23]
- Krafchik, W. (2025), *Fixing Fiscal Ecosystems: Can Accountability Actors Step Up?*, de Renzio, Paolo, <https://taicollaborative.org/fixing-fiscal-ecosystems-can-accountability-actors-step-up> (accessed on 20 February 2026). [16]
- Légifrance – Service public de la diffusion du droit (2022), *Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000045402648/> (accessed on 4 March 2026). [12]
- Légifrance – Service public de la diffusion du droit (2022), *Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*, Légifrance – Service public de la diffusion du droit. [13]
- Letsebe, K. (2025), “Auditor-General’s Lindiwe Miyambu sets high standards across public sector”, *CHRO South Africa*, <https://chro.co.za/articles/auditor-generals-lindiwe-miyambu-sets-high-standards-across-public-sector/> (accessed on 13 February 2026). [17]
- Morgner, M. and M. Chêne (2015), *Legislative Oversight - The Role of Parliaments in External Oversight*, Transparency International, <https://knowledgehub.transparency.org/guide/topic-guide-on-external-audit-and-oversight/5102?> (accessed on 20 February 2026). [15]
- OAG, New Zealand (2016), *Assessing the performance of the Office of the Auditor-General against International Standards*, Office of the Auditor-General, New Zealand, Wellington, <https://oag.parliament.nz/2016/sai-pmf/detailed-assessment/part4.htm?> (accessed on 20 February 2026). [20]
- OCDE (2024), “Enhancing co-operation between internal and external auditors: Towards a well-co-ordinated and strengthened public sector audit to ensure public accountability”, *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 67, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0d4976ed-en>. [2]
- OCDE (2023), “OECD Best Practices for Parliaments in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2023/1, <https://doi.org/10.1787/33109e15-en> (accessed on 20 February 2026). [21]
- OCDE (2023), *The Principles of Public Administration*, OCDE, Paris, https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/7f5ec453-en.pdf (accessed on 3 April 2026). [11]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [7]
- OCDE (2016), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>. [30]

- OCDE (2014), "Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0401, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401> (accessed on 20 February 2026). [5]
- OCDE (2008), *Accra Agenda for Action*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264098107-en>. [29]
- OCDE (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264098084-en>. [28]
- Official Journal of the European Communities (OJEC) (1977), *Council Decision 77/656/EEC, Euratom, ECSC (18 October 1977)*. [18]
- Parliamentary Budget Office, Australia (n.d.), *About the PBO*, <https://www.pbo.gov.au/about-the-pbo> (accessed on 20 February 2026). [22]
- Senado de la República del Paraguay (2021), *El Senado definió ternas para ocupar cargos de contralor y subcontralor de la República*, Senado de la República del Paraguay, <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/8492-el-senado-definio-ternas-para-ocupar-cargos-de-contralor-y-subcontralor-de-la-republica-2021-09-02-16-51-38> (accessed on 5 March 2026). [19]
- State Audit Office of Georgia (2022), *SAO presented the Audit Recommendations Implementation Monitoring System (ARIS) to the Parliament*, <https://sao.ge/en/2022051805568194en.html> (accessed on 4 March 2026). [8]
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2025), *Planes de mejoramiento*, <https://www.superservicios.gov.co/Nuestra-entidad/Control-interno/Planes-de-mejoramiento> (accessed on 4 March 2026). [9]
- Transparency International (2023), *Strengthening parliamentary oversight: Key findings and recommendations from multi-country assessments*, <https://www.transparency.org/en/publications/strengthening-parliamentary-oversight> (accessed on 4 March 2026). [24]
- United Nations (2019), *Abu Dhabi declaration on enhancing collaboration between the supreme audit institutions and anti-corruption bodies to more effectively prevent and fight corruption*, The Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. [14]

3

La reputación como garantía de la independencia de las EFS

La reputación de una entidad fiscalizadora superior (EFS), basada en las percepciones que se tienen de su conducta, profesionalismo y la calidad y el impacto de su labor, constituye una garantía fundamental de su independencia. Cuando una EFS es considerada sistemáticamente como una institución confiable, objetiva y receptiva, se vuelve más resiliente a las presiones externas y menos vulnerable a los intentos de cuestionar o menospreciar su mandato. Una sólida reputación también refuerza la capacidad de la EFS para comunicar sus conclusiones de manera eficaz, influir en los procesos de rendición de cuentas y colaborar de manera constructiva con las partes interesadas. En este capítulo, se recurre al marco de la OCDE sobre los Factores de Confianza en las Instituciones Públicas para analizar cómo el refuerzo de las competencias y valores de una EFS podría contribuir a fortalecer la confianza institucional.

3.1. La reputación de una EFS es una garantía clave de su independencia

A lo largo del Proyecto Global, los datos recopilados muestran claramente que la reputación institucional desempeña un papel fundamental como mecanismo informal que refuerza las garantías constitucionales y legales de la independencia de las EFS. La reputación y la independencia se refuerzan mutuamente: una reputación sólida refuerza la independencia, mientras que una independencia sólida contribuye a su vez a forjar y mantener la reputación institucional.

Los resultados indican que una reputación positiva genera dos beneficios clave para las EFS:

- **Mayor apoyo de las partes interesadas:** Los legisladores, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes tienden a promover la defensa de la EFS cuando su independencia está en peligro, siempre y cuando esta goce de confianza y tenga una buena reputación.
- **Disuasión de la influencia política:** Los intentos de los actores políticos de influir en la independencia de la EFS o de disminuirla tienen un mayor costo reputacional, lo cual genera un efecto disuasorio.

Los datos del Proyecto Global y las conclusiones extraídas de los casos del SIRAM sugieren una trayectoria recurrente en la que los esfuerzos por socavar la reputación de una EFS suelen preceder a medidas destinadas a destituir a sus dirigentes, introducir reformas legales que reduzcan su autonomía o imponer restricciones presupuestarias. Este patrón parece confirmar que una sólida reputación institucional actúa, de facto, como un factor protector de la independencia. Por su parte, los resultados de las investigaciones sugieren que cuanto más confía la gente en una organización del sector público, mejor califican su reputación (Lock and Jacobs, 2025^[1]). Por lo tanto, estas conclusiones, consideradas en su conjunto, resaltan la importancia estratégica que tiene para las EFS fomentar y proteger activamente la confianza que los ciudadanos y las partes interesadas depositan en ellas.

El *Marco de la OCDE sobre los Factores de Confianza en las Instituciones Públicas (2021)* ofrece un modelo estructurado para explicar qué factores determinan la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y cómo los gobiernos pueden actuar sobre esos factores determinantes (Brezzi et al., 2021^[2]). Además de los factores socioeconómicos, las preferencias y actitudes políticas, así como las percepciones de la ciudadanía sobre la capacidad de los gobiernos para abordar los desafíos intergeneracionales a largo plazo, el marco identifica dos categorías amplias e interrelacionadas de factores relacionados con la gobernanza pública: la **competencia** y los **valores**. La competencia se refiere a si se considera que las instituciones son capaces de cumplir con sus mandatos de manera receptiva y confiable. Los valores, por el contrario, se refieren a si se considera que las instituciones se rigen por principios tales como la transparencia, la integridad y la equidad. Por lo tanto, la confianza no solo depende del desempeño, sino también de los valores que guían sus acciones y decisiones.

Dada la fuerte interdependencia entre la confianza y la reputación (Lock and Jacobs, 2025^[1]), este marco ofrece una perspectiva útil para comprender cómo las EFS pueden fortalecer su reputación trabajando para ganar y mantener la confianza que los ciudadanos depositan en ellas mediante esfuerzos deliberados. Aunque el *Marco de la OCDE sobre los Factores de Confianza en las Instituciones Públicas* no se elaboró específicamente para las EFS, no deja de ofrecer una visión coherente de los factores que pueden fomentar la confianza. En lugar de dar por sentado que la confianza se deriva automáticamente de su mandato, las EFS pueden adoptar medidas deliberadas y sistemáticas, en consonancia con el marco, para fortalecer su nivel de credibilidad.

Las percepciones extraídas de los datos recopilados para este informe sugieren que la confianza de los ciudadanos y de las partes interesadas en una EFS se centra en nueve factores clave que explican la reputación institucional de la EFS y reflejan directamente los aspectos básicos del marco de la OCDE: la competencia y los valores. En el caso de las EFS, la competencia se refiere principalmente a la calidad técnica de su labor, su independencia respecto a las prioridades de política pública y el impacto de sus fiscalizaciones. Los valores se reflejan en la medida en que las EFS predicen con el ejemplo, demostrando integridad, transparencia y rendición de cuentas, pero también equidad en su propia gobernanza y en sus operaciones. La Tabla 3.1 relaciona estos nueve factores (columna de la derecha), identificados en el contexto del Proyecto Global, con el *Marco de la OCDE sobre los Factores de Confianza en las Instituciones Públicas*. Esta relación ofrece una base estructurada para identificar recomendaciones concretas sobre prácticas institucionales que las EFS pueden implementar con el fin de reforzar y mantener la confianza pública. Las recomendaciones se desarrollarán con más detalle en las siguientes secciones de este capítulo.

Tabla 3.1. Marco de la OCDE sobre los factores de confianza en las instituciones públicas aplicado a las prácticas de las EFS y a los resultados en materia de reputación

Marco de la OCDE	Factores asociados que influyen en la reputación de las EFS (según las percepciones de las partes interesadas)		
Competencias	Confiabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Realiza sistemáticamente fiscalizaciones de alta calidad basadas en documentación justificativa, conforme a su mandato. Publica informes de manera oportuna. Da seguimiento sistemáticamente a las recomendaciones. Demuestra un rigor metodológico en concordancia con las Normas Internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) o las normas nacionales. 	<p>Factor 1: Las EFS llevan a cabo su labor de manera consistente, conforme a las normativas, sin ajustarse a las prioridades del gobierno.</p> <p>Factor 2: La medida en que los informes de fiscalización generan un impacto tras su publicación, ya sea reforzando la rendición de cuentas pública o impulsando mejoras en el desempeño del gobierno.</p>
	Capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> Adapta los temas de fiscalización a los riesgos emergentes (por ejemplo, el cambio climático, la digitalización o el gasto en situaciones de crisis). Incorpora las perspectivas de las partes interesadas cuando corresponde. Garantiza que los informes aborden temas de gran interés público sin dejar de preservar la independencia. 	<p>Factor 3: La medida en que los temas de auditoría se seleccionan mediante procesos transparentes, equilibrados y con fundamento jurídico que reflejen las prioridades nacionales y, cuando proceda, las perspectivas de las partes interesadas.</p> <p>Factor 4: La capacidad de la EFS para considerar los datos históricos de auditoría como un activo nacional. Las partes interesadas señalan que el uso eficaz de los resultados de auditoría acumulados aumenta la relevancia estratégica de la EFS y refuerza su contribución a la resolución de los retos sistémicos.</p>
Valores	Apertura	<ul style="list-style-type: none"> Publica informes de auditoría, resúmenes y conjuntos de datos accesibles. Comunica sus conclusiones con claridad al poder legislativo y al público. Explica las metodologías de auditoría. Divulga de forma proactiva información sobre el desempeño de sus propias operaciones. 	<p>Factor 5: Predica con el ejemplo en materia de prácticas de transparencia.</p> <p>Factor 6: La disposición de la EFS a colaborar con las partes interesadas y a tener en cuenta sus prioridades y perspectivas, en lugar de actuar de forma aislada.</p> <p>Factor 7: La capacidad de la EFS para proteger la claridad y la neutralidad de sus conclusiones de fiscalización en contextos políticamente delicados o polarizados mediante una comunicación pública eficaz.</p>

Marco de la OCDE	Factores asociados que influyen en la reputación de las EFS (según las percepciones de las partes interesadas)		
	Integridad	<ul style="list-style-type: none"> • Mantiene sólidos marcos éticos internos, garantías de independencia, controles de conflictos de intereses y códigos profesionales. • Predica con el ejemplo en materia de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. 	<p>Factor 8: La EFS predica con el ejemplo al respetar estrictamente las normas éticas a nivel interno, incluidos sus propios procesos internos.</p>
	Equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Selecciona las fiscalizaciones conforme a criterios de riesgo objetivos. • Realiza las fiscalizaciones de manera imparcial y libre de influencias políticas. • Garantiza el debido proceso para las entidades sujetas a fiscalización. • Reporta sus conclusiones sin sesgos ni favoritismos. 	<p>Factor 9: La capacidad de la EFS para gestionar las interacciones informales con las entidades fiscalizadas de manera que se fomente el entendimiento y la cooperación, se garantice un trato consistente para todas las entidades fiscalizadas y se preserve la imparcialidad profesional.</p> <p>Factor 3: La medida en que los temas de auditoría se seleccionan mediante procesos transparentes, equilibrados y con fundamento jurídico que reflejen las prioridades nacionales y, cuando proceda, las perspectivas de las partes interesadas.</p>

Fuente: Adaptado de (Brezzi et al., 2021^[2]) a partir de las conclusiones del Proyecto Global de la OCDE-IDI.

3.2. Cómo pueden las EFS fortalecer su confiabilidad y capacidad de respuesta

La competencia de las EFS, que se refleja en su confiabilidad y capacidad de respuesta, es un factor central que influye en la confianza que depositan en ellas las partes interesadas y los ciudadanos. Para las EFS, estas dimensiones van más allá del desempeño técnico; determinan cómo se percibe y se vive la independencia en la práctica. Incluso cuando existen sólidas garantías legales, la independencia de facto de una EFS puede verse debilitada si su labor se percibe como inconsistente, lenta, desconectada de los riesgos emergentes o carente de relevancia estratégica.

La confiabilidad puede fortalecer la confianza al demostrar que la EFS aplica su mandato de manera consistente y profesional a lo largo del tiempo. La capacidad de respuesta puede reforzar la confianza al demostrar que la institución se mantiene atenta a los cambiantes desafíos en materia de gobernanza y a las expectativas de la sociedad, al tiempo que preserva su objetividad e independencia. En conjunto, estas dimensiones influyen en que las partes interesadas consideren a la EFS como una institución creíble y relevante. Por lo tanto, las siguientes recomendaciones se centran en fortalecer la confiabilidad y la capacidad de respuesta de la EFS como pilares de la confianza pública sostenida y de su independencia de facto.

3.2.1. Para fortalecer la confiabilidad de su labor, las EFS podrían mejorar la aplicación de las normas internacionales y las buenas prácticas para el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización y la garantía de una comunicación institucional consistente y transparente

La confiabilidad es fundamental para mantener la confianza en la labor de una EFS. Refleja el grado en que las partes interesadas perciben a la EFS como una institución consistente, metodológicamente rigurosa y con una base profesional sólida en el cumplimiento de su mandato. Cuando las prácticas de fiscalización se mantienen estables a lo largo de los ciclos políticos y se ajustan a normas reconocidas, la EFS demuestra que su labor se rige por criterios técnicos y no por las prioridades de la política pública de turno. Esta consistencia también refuerza las percepciones relacionadas con la equidad y la imparcialidad, que se analizarán en la sección siguiente.

La confiabilidad también depende de la credibilidad y del impacto de los resultados de las fiscalizaciones a lo largo del tiempo. La aplicación consistente de las normas internacionales, junto con un seguimiento sistemático y transparente de las recomendaciones de fiscalización, es señal de madurez institucional y rendición de cuentas. Al integrar las buenas prácticas reconocidas en la ejecución de las fiscalizaciones y en los procesos posteriores a estas, las EFS pueden demostrar su independencia técnica, garantizar la continuidad de su labor y reforzar la confianza del poder legislativo, de las entidades fiscalizadas y de la ciudadanía. Por lo tanto, las recomendaciones que figuran a continuación se centran en fortalecer estos pilares de confiabilidad.

Las EFS podrían reforzar la aplicación sistemática y visible de las Normas Internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI) para demostrar su independencia técnica y su consistencia profesional a lo largo de los ciclos políticos

A partir de los datos recopilados, los miembros de la legislatura, el ámbito académico y las organizaciones de la sociedad civil observaron que las EFS operan dentro de dos ciclos que se superponen: el ciclo del mandato del titular de la EFS y el ciclo electoral nacional más amplio. En este contexto, las partes interesadas hicieron hincapié en que la forma más eficaz de garantizar la independencia es que las EFS demuestren continuamente su naturaleza técnica. Esto implica basar las decisiones en requisitos legales, estándares profesionales y procedimientos establecidos, en lugar de en prioridades gubernamentales o consideraciones políticas. Las partes interesadas destacaron que un sólido enfoque técnico es sinónimo de confiabilidad y que las decisiones de las EFS no se ven condicionadas por consideraciones políticas.

Para demostrar un compromiso creíble hacia este enfoque técnico, es necesario cumplir de manera visible y consistente con las normas técnicas. De hecho, los legisladores, los directivos de las EFS y los académicos hicieron énfasis en la importancia de que las EFS demuestren que su labor de fiscalización y sus actividades jurisdiccionales se rigen por normas reconocidas internacionalmente que no se ven influidas por orientaciones políticas nacionales. En particular, se consideró que el cumplimiento de las ISSAI constituye un factor estabilizador, que contribuye a que las prácticas de fiscalización sean consistentes y confiables, incluso cuando hay cambios en los gobiernos y en las agendas políticas.

Por lo tanto, las EFS podrían establecer como prioridad estratégica el fortalecimiento continuo de su capacidad para aplicar las ISSAI dentro del marco de su mandato legal. Esto puede incluir el desarrollo de las competencias del personal mediante capacitaciones específicas, la mejora de las metodologías de auditoría, el establecimiento de mecanismos de control de calidad internos y la participación en revisiones de pares o en iniciativas de intercambio de conocimientos. Estas medidas contribuirán a garantizar una aplicación consistente de las normas internacionales y reforzarían la percepción de confiabilidad técnica y credibilidad de la EFS. Herramientas como el Marco de Medición del Desempeño de las EFS (SAI PMF) también pueden ayudar a las EFS a evaluar y fortalecer su aplicación de las normas internacionales (véase el Recuadro 3.1). Por su parte, los mecanismos externos de revisión de pares, cuyo objetivo es someter a evaluación las propias prácticas de una EFS con el fin de aprender y mejorar, pueden constituir un compromiso creíble que demuestre tanto a las partes interesadas internas (el personal de la EFS) como a las externas que la EFS se toma en serio la mejora continua de sus capacidades técnicas.

Recuadro 3.1. SAI PMF: Una herramienta para evaluar la aplicación de las normas internacionales

El Marco de Medición del Desempeño de las EFS (SAI PMF) es una herramienta reconocida a nivel mundial desarrollada por la INTOSAI para ayudar a las EFS a evaluar la eficacia con la que aplican los Principios de la INTOSAI, las ISSAI y otras prácticas internacionales recomendadas. Ofrece una metodología basada en documentación justificativa para evaluar el desempeño institucional, identificar fortalezas y debilidades, y comparar las prácticas con los estándares internacionales.

Las evaluaciones del Marco de Medición del Desempeño de las EFS (SAI PMF) son voluntarias, y la decisión de llevarlas a cabo y publicarlas recae en la cabeza de cada EFS. Muchas EFS optan por publicar sus evaluaciones como parte de su compromiso con la transparencia. Por ejemplo, las de Costa Rica, Albania y Nigeria han publicado informes sobre el SAI PMF, en los que se muestra cómo sus prácticas de fiscalización se ajustan a los estándares internacionales e identifican áreas susceptibles de mejora.

Al documentar el grado de aplicación de las ISSAI en la práctica, el SAI PMF puede ayudar a las EFS a fortalecer la consistencia profesional y a demostrar de forma clara que su labor se basa en normas técnicas reconocidas.

La IDI apoya la implementación mediante la impartición de capacitación, la orientación, el control de calidad y actualizaciones del marco.

Fuente: Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

El cumplimiento de las ISSAI también debe ser visible para las partes interesadas externas. Referenciar explícitamente las normas aplicables en los informes de auditoría, comunicar de forma transparente las decisiones metodológicas y explicar cómo los estándares internacionales guían las decisiones de fiscalización puede reforzar la percepción de profesionalismo y neutralidad.

Al incorporar y aplicar de manera visible estándares reconocidos internacionalmente, entre otras cosas mostrando su apertura a someterse a revisiones externas por parte de sus pares, las EFS demuestran que su labor se basa en criterios técnicos y no en consideraciones políticas, y que están comprometidas con la mejora continua. Esta consistencia a lo largo de los ciclos electorales y de liderazgo refuerza la credibilidad institucional, garantiza la independencia y contribuye a una reputación institucional resiliente.

Las EFS podrían establecer y mantener procesos sólidos, sistemáticos y transparentes para dar seguimiento a las recomendaciones de auditoría, con el fin de reforzar su credibilidad, eficacia y contribución a la rendición de cuentas del sector público

Las partes interesadas consultadas para el Proyecto Global expresaron en repetidas ocasiones su preocupación por lo que ocurre tras la publicación de un informe de auditoría. Estas preocupaciones se deben a varios factores:

- **Visibilidad limitada:** Los informes de auditoría suelen ganar visibilidad únicamente a través de la cobertura mediática centrada en la controversia, la cual puede verse influida por narrativas políticas y puede tergiversar las conclusiones.
- **Viabilidad de las recomendaciones:** Las entidades fiscalizadas señalaron que algunas recomendaciones son difíciles de implementar, lo que resalta la importancia de incorporar sus perspectivas durante la formulación de las conclusiones y recomendaciones para mejorar la viabilidad y el compromiso.

- Falta de claridad en las funciones: Algunas partes interesadas señalaron que existe cierta confusión entre las funciones de escrutinio legislativo y los mecanismos de seguimiento de la EFS.
- Resultados recurrentes: Los testimonios indicaron que ciertas deficiencias se repiten año tras año, lo cual pone en duda la eficacia del seguimiento y la capacidad de respuesta de las entidades fiscalizadas.
- Información limitada: En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los medios de comunicación señalaron que no existe información clara ni públicamente disponible sobre el estado de las recomendaciones u otras medidas derivadas de los informes de auditoría.

Las EFS podrían establecer y mantener procesos sólidos, sistemáticos y transparentes para dar seguimiento a las recomendaciones de auditoría, con el fin de reforzar su credibilidad, eficacia y contribución a la rendición de cuentas del sector público. Por ejemplo, las EFS podrían considerar el uso de conocimientos sobre el comportamiento para mejorar la forma en que se formulan, priorizan y comunican las recomendaciones, de modo que resulten más fáciles de entender, más prácticas y con mayores probabilidades de ser aplicadas por las entidades fiscalizadas. Por ejemplo, la OCDE ha respaldado la aplicación de conocimientos sobre el comportamiento con el fin de potenciar el impacto de la EFS de Chile (OCDE, 2022^[3]).

Con este fin, las EFS podrían prestar especial atención a los siguientes elementos:

- Calidad y pertinencia de las recomendaciones: Las recomendaciones de fiscalización deben ser viables, estar claramente vinculadas a las causas fundamentales identificadas y orientadas a un seguimiento medible.
- Transparencia y rendición de cuentas: Las EFS podrían mantener sistemas de información confiables y actualizados para hacer un seguimiento del estado de las recomendaciones, incluidos los avances en su aplicación y los resultados obtenidos. Cuando así lo permitan las disposiciones legales, esta información podría hacerse pública para mejorar la transparencia, facilitar la supervisión legislativa y fortalecer la rendición de cuentas de las entidades fiscalizadas.
- Dotación de recursos adecuados para las actividades de seguimiento: Las EFS podrían destinar recursos humanos y financieros suficientes a las actividades de seguimiento. Esto puede incluir la creación de unidades de seguimiento específicas, que pueden estar a cargo del equipo de fiscalización responsable, o la realización de fiscalizaciones de seguimiento para evaluar si las recomendaciones se han aplicado de manera efectiva y si han logrado los resultados previstos. Véase el Recuadro 3.2 que muestra el caso de Austria y el Recuadro 3.3 que ilustra la experiencia de Liberia.

Recuadro 3.2. Aumentar el impacto mediante el seguimiento: Tribunal de Cuentas de Austria (ACA)

El Tribunal de Cuentas de Austria (ACA) monitorea y mejora el impacto de su labor mediante un proceso estructurado de evaluación de resultados y seguimiento, centrado en la aplicación de sus recomendaciones de auditoría. El proceso sigue un enfoque en dos fases:

- Seguimiento de las recomendaciones: El ACA solicita a las entidades fiscalizadas que informen sobre el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas durante el año anterior. El estado de implementación se clasifica en cuatro categorías: implementado, parcialmente implementado, prometido o no implementado. Esta fase se basa principalmente en la información facilitada por las entidades fiscalizadas.
- Fiscalizaciones de seguimiento in situ: A partir de esta consulta de seguimiento, el ACA lleva a cabo fiscalizaciones específicas en el sitio para verificar la aplicación de las recomendaciones seleccionadas. Estas fiscalizaciones de seguimiento se basan en el análisis de riesgos: la selección se centra en las recomendaciones que se consideran más críticas o que presentan un mayor riesgo de aplicación incompleta. Se publican como informes independientes.

Fuente: Recopilado por la OCDE y la IDI a partir de entrevistas.

Recuadro 3.3. Fortalecimiento del seguimiento de las fiscalizaciones: la Comisión General de Auditoría (GAC) de Liberia introduce un mecanismo específico de seguimiento

En 2022, la GAC creó una unidad específica de seguimiento de auditorías para monitorear la aplicación de las recomendaciones derivadas de los informes de auditoría publicados. Esto supuso un gran avance hacia el seguimiento sistemático y la colaboración con las entidades gubernamentales fiscalizadas, con el fin de acelerar las medidas correctivas y fortalecer la rendición de cuentas.

La unidad de seguimiento, integrada por personal capacitado, elaboró políticas, sistemas de documentación y herramienta tales como registros de auditoría y planes de medidas correctivas para facilitar la colaboración con las entidades fiscalizadas.

En sus primeras actividades, que comenzaron a finales de 2022, la unidad se puso en contacto con decenas de entidades fiscalizadas para aclarar expectativas e iniciar procesos estructurados de seguimiento.

La GAC publicó en julio de 2024 su primer informe de seguimiento sobre la aplicación de las recomendaciones de auditoría, en el que se aborda el estado de la aplicación en 48 entidades y 181 informes de auditoría. El informe clasificó las recomendaciones en "totalmente aplicadas", "parcialmente aplicadas", "no aplicadas" o "no aplicadas debido a restricciones presupuestarias", una clasificación diseñada para distinguir entre la falta de esfuerzo y la falta de recursos.

Fuente: Recopilado por la OCDE y la IDI a partir de entrevistas.

3.2.2. Las EFS podrían mejorar su capacidad de respuesta asegurándose de que los temas, las conclusiones y las recomendaciones de fiscalización sean oportunos, pertinentes y estén en consonancia con los riesgos emergentes y las cuestiones de interés público, al tiempo que utilizan sistemáticamente los datos de auditoría para fundamentar tanto la supervisión como el análisis

Mantener la relevancia estratégica en un entorno de gobernanza en rápida evolución es un factor clave para preservar la confianza en una EFS. Las partes interesadas esperan que las EFS no solo cumplan su mandato de manera consistente, sino que también se mantengan atentas y receptivas ante los riesgos emergentes, los cambios en el panorama de las políticas públicas y las cuestiones de gran interés público. Cuando el trabajo de fiscalización refleja los retos actuales y futuros, la EFS demuestra que su función de supervisión es significativa y está en consonancia con las necesidades sociales, sin dejar de basarse en su mandato legal.

La capacidad de respuesta también depende de la capacidad de la institución para utilizar estratégicamente los conocimientos acumulados. El uso sistemático de los datos, conclusiones y recomendaciones de auditoría puede convertir los informes individuales en una visión más amplia de la supervisión, el análisis y la previsión. Al seleccionar los temas de fiscalización mediante procesos transparentes y objetivos, y aprovechando las labores anteriores para identificar patrones y riesgos sistémicos, las EFS pueden reforzar su contribución a los debates sobre gobernanza pública sin comprometer su independencia. Por lo tanto, las recomendaciones que figuran a continuación tienen por objeto fortalecer la oportunidad, la pertinencia y la orientación estratégica de la labor de fiscalización como dimensiones clave de la capacidad de respuesta.

Las EFS podrían garantizar que la selección de sus temas de fiscalización se base de manera demostrable en requisitos legales, criterios objetivos y metodologías transparentes, con el fin de reforzar la percepción de independencia y criterio profesional

Las EFS difieren en cuanto al grado de discrecionalidad del que disponen a la hora de seleccionar los temas de fiscalización. Algunas operan en el marco de mandatos legales de fiscalización muy detallados, con un margen limitado para la toma de decisiones discrecionales, mientras que otras cuentan con amplias facultades para determinar la mayor parte de su programa de auditoría anual. En todo caso, las partes interesadas consultadas consideraron de manera consistente que la selección de temas era un indicador fundamental de la independencia de las EFS. La elección de los temas de auditoría pone de manifiesto ante los gobiernos, los poderes legislativos, la sociedad civil y los medios de comunicación el grado de criterio técnico y autónomo que ejerce la EFS.

Los legisladores, las OSC y los representantes de los medios de comunicación señalaron que la independencia también se refleja en la forma en que las EFS abordan tanto los problemas coyunturales como los estructurales. Los temas coyunturales son aquellos que dominan el debate público en un momento dado y atraen una gran atención mediática. Algunas de las partes interesadas consultadas, especialmente en los medios de comunicación, valoraron que las EFS aportaran datos oportunos, objetivos y técnicamente sólidos para alimentar el debate público sobre estos temas. Al mismo tiempo, otras partes interesadas destacaron de manera consistente que el tratamiento de los problemas coyunturales debe ir acompañado de una atención sostenida a las cuestiones estructurales que son fundamentales para la sociedad, como la educación, la salud o la seguridad, incluso cuando estos temas a veces reciben menos atención inmediata por parte de los medios de comunicación.

Por lo tanto, el plan de fiscalización anual o el programa de trabajo de la EFS podrían elaborarse sobre la base de una metodología clara y documentada, que suele fundamentarse en un enfoque de evaluación de riesgos. Cuando sea necesario realizar ajustes al plan, estos deberán justificarse, documentarse y comunicarse de manera transparente. También se recomienda recabar aportaciones de las partes interesadas externas para elaborar el plan de auditoría anual.

Además, las EFS deberían publicar su plan de fiscalización anual o sus programas de trabajo. La publicación podría incluir, cuando corresponda, plazos orientativos para la realización de las fiscalizaciones y la presentación o remisión previstas de los informes de auditoría. Véase el Recuadro 3.4, donde se toma el caso de Australia como ejemplo.

Recuadro 3.4. Programa anual de trabajo de auditoría: Oficina Nacional de auditoría de Australia (ANAO)

La Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO) publica un programa anual de trabajo de auditoría para describir el alcance previsto de las fiscalizaciones en todo el sector del gobierno australiano. El programa refleja la estrategia de auditoría de la ANAO, informa al Parlamento, a las entidades gubernamentales y a la ciudadanía, y anticipa los riesgos y desafíos emergentes que afectan a la administración pública. Si bien la general tiene la facultad de realizar fiscalizaciones más allá del programa publicado, el programa de trabajo ofrece un plan estructurado para la rendición de cuentas y la supervisión.

- **Proceso de desarrollo:** El programa de trabajo de auditoría anual se elabora mediante un proceso de varias etapas diseñado para identificar las prioridades de auditoría, garantizar una cobertura equilibrada y promover la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua.
- **Análisis del entorno:** La ANAO supervisa la actividad del gobierno, las tendencias y los riesgos, incluidos los asuntos de interés legislativo, las operaciones de las entidades y los resultados de fiscalizaciones anteriores. También considera temas transversales como la gobernanza, la cultura ética, el liderazgo, las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la ciberseguridad, la transformación digital, la medición del desempeño y las tecnologías emergentes como la inteligencia artificial.
- **Desarrollo del tema:** Los posibles temas de auditoría se determinan en función del riesgo, el impacto, la importancia, la relevancia, la fiscalidad y la cobertura anterior. Los temas tienen como objetivo identificar aquellas áreas en las que las fiscalizaciones pueden aportar información valiosa, mejorar la rendición de cuentas y contribuir al desempeño del sector público.
- **Consulta:** Los informes preliminares de los temas se comparten con el Comité Conjunto de Cuentas Públicas y auditoría (JCPAA), los comités legislativos pertinentes, las entidades del gobierno australiano, otras partes interesadas y el público en general, con el fin de definir las prioridades de auditoría.
- **Revisión de la cobertura:** Las fiscalizaciones propuestas se examinan para garantizar una cobertura equilibrada en todas las carteras, las actividades de la administración pública (gobernanza, prestación de servicios, adquisición pública, subvenciones, elaboración de políticas, reglamentación, gestión de activos y gestión financiera), las etapas de aplicación y los objetivos de auditoría (eficiencia, eficacia, economía y ética).
- **Finalización del programa:** El programa de trabajo de auditoría anual se completa y publica, lo que aporta transparencia a las fiscalizaciones previstas y, al mismo tiempo, permite que la general mantenga la flexibilidad necesaria para responder a cuestiones emergentes.

Fuente: Recopilado por la OCDE y la IDI a partir de entrevistas.

Al mismo tiempo, se podría garantizar la independencia de las EFS a lo largo de todo el proceso de selección de temas de fiscalización. Cuando el marco legal no exija una aprobación formal, la selección de los temas de auditoría no podrá estar sujeta a un respaldo o validación informal por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo. Cualquier interacción con estos actores en relación con la selección de los temas de fiscalización debe estar claramente definida, ser transparente y limitarse al intercambio de información o a la consulta, de conformidad con el mandato de la EFS.

En este contexto, las EFS también podrían establecer reglas claras y transparentes para atender las solicitudes de auditoría procedentes de actores externos, en particular de los miembros del poder legislativo. En ocasiones, estas solicitudes pueden formar parte de dinámicas políticas más amplias o utilizarse como instrumentos en el marco de disputas políticas. Como se mencionó en el Capítulo 2, es por lo tanto esencial contar con procesos transparentes y basados en normas para gestionar estas solicitudes, a fin de garantizar la independencia.

Las EFS podrían aprovechar los datos, las conclusiones y las recomendaciones que se recogen en sus informes de auditoría para desarrollar perspectivas tanto analíticas como prospectivas

Las EFS, los órganos legislativos y los donantes coincidieron en que los datos históricos de auditoría y, en algunos casos, incluso la información año tras año, constituyen una valiosa fuente de información que puede utilizarse para informar a una amplia gama de partes interesadas. Según los testimonios recopilados, el uso sistemático de esta evidencia acumulada demuestra consistencia, continuidad y confiabilidad a lo largo del tiempo. Las partes interesadas también destacaron que esta perspectiva a largo plazo refuerza el carácter estructural de la labor de la EFS y aporta estabilidad más allá de los ciclos políticos.

Los informes de fiscalización constituyen una fuente de información estructurada y comparable que puede analizarse para identificar patrones recurrentes, tendencias y deficiencias sistémicas en el funcionamiento del sector público. Tales análisis pueden aportar una perspectiva más profunda, lo que le permite a las EFS comprender mejor las causas raíz de las observaciones recurrentes y los problemas estructurales persistentes, incluidas las deficiencias en los sistemas de control interno, los mecanismos de gobernanza o los marcos legales y normativos que puedan requerir una reforma. Diferentes enfoques y prácticas en materia de análisis y prospectiva se recogen en el informe de la OCDE "*Entidades Fiscalizadoras Superiores y Buena Gobernanza*": *Supervisión, Análisis y Prospectiva*" (OCDE, 2016^[4]). Véase el Recuadro 3.5 para obtener información sobre el uso de datos de fiscalización para fortalecer los procesos de control interno en Sudáfrica.

Recuadro 3.5. Guías de control preventivo del Órgano de auditoría General de Sudáfrica

El Órgano de auditoría General de Sudáfrica (AGSA) ha elaborado guías de control preventivo como parte de su estrategia de análisis para abordar las deficiencias recurrentes en los controles internos identificadas a través de su labor de auditoría. Las guías tienen por objetivo ayudar a las entidades fiscalizadas a fortalecer sus controles internos y reducir la recurrencia de las observaciones de auditoría.

Las guías de control preventivo abarcan áreas clave tales como la gestión financiera, la gestión de la cadena de suministro, la información sobre el desempeño y el cumplimiento de la legislación. Describen controles esenciales de prevención y de detección, definen las responsabilidades de la dirección y las estructuras de supervisión, y ofrecen información práctica sobre cómo diseñar e implementar dichos controles en las instituciones públicas.

Estas guías se distribuyen a las entidades fiscalizadas y se utilizan como material de referencia para impulsar mejoras en los entornos de control interno. Complementan las actividades de fiscalización del AGSA, poniendo a disposición información de auditoría en un formato estructurado que las instituciones pueden utilizar para subsanar las brechas de control de manera continua.

Fuente: Recopilado por la OCDE y la IDI a partir de entrevistas.

Las pruebas de auditoría también pueden respaldar un enfoque prospectivo. El análisis agregado de los resultados de las fiscalizaciones puede ayudar a identificar riesgos, vulnerabilidades y amenazas emergentes que puedan afectar la sostenibilidad, la eficiencia o la integridad de áreas específicas del sector público, políticas públicas o programas. Esta aportación con miras al futuro puede servir de base para los procesos de elaboración de presupuestos, el escrutinio legislativo y los debates sobre políticas, sin dejar de ser consistente con los mandatos y la independencia de las EFS.

Para poner en práctica los enfoques basados en el análisis y la previsión, las EFS podrían promover una cultura institucional que considere la información de fiscalización como un valioso recurso analítico. Para ello, puede ser necesario fortalecer las capacidades analíticas, así como las herramientas y los métodos de gestión de datos que permitan recopilar y analizar de forma sistemática los resultados de auditoría en todas las entidades, sectores y a lo largo del tiempo. Para muchas EFS, los informes anuales de desempeño o de actividades constituyen una forma adecuada y legítima de presentar análisis transversales, tendencias y riesgos emergentes de manera clara y accesible. Consúltese el Recuadro 3.6 para ver el ejemplo del Reino Unido.

Recuadro 3.6. Uso de los resultados de las fiscalizaciones para la difusión de las buenas prácticas: Oficina Nacional de auditoría del Reino Unido (NAO)

La Oficina Nacional de auditoría del Reino Unido (NAO) desempeña un papel importante no solo a la hora de exigir responsabilidades al gobierno, sino también a la hora de identificar y difundir buenas prácticas y lecciones aprendidas en todo el ámbito gubernamental. Basándose sistemáticamente en los datos obtenidos de sus fiscalizaciones y de su labor en materia de optimización de recursos, la NAO comparte sus conclusiones para contribuir a la mejora continua de la administración pública.

Un mecanismo clave para ello es la publicación de informes temáticos y guías de buenas prácticas sobre cuestiones transversales que son relevantes para todos los departamentos y organismos independientes. Estos productos sintetizan las conclusiones de múltiples fiscalizaciones y están diseñados para que los responsables políticos, los altos funcionarios y los profesionales puedan acceder a las lecciones aprendidas y ponerlas en práctica.

Por lo general, los informes de buenas prácticas de la NAO se estructuran en torno a:

- Una descripción clara del tema, en la que se explica por qué este es importante para el valor público y el desempeño del gobierno.
- Identificación de desafíos comunes en todos los departamentos, en base a las deficiencias recurrentes observadas en la labor de fiscalización.
- Lecciones y principios para mejorar, en los que se destacan los aspectos que han funcionado bien en la práctica y cómo las organizaciones gubernamentales pueden fortalecer sus acuerdos.

Un ejemplo ilustrativo es el trabajo de la NAO sobre el uso de consultores en el gobierno. La NAO identificó riesgos relacionados con el uso eficiente de los recursos, brechas relacionadas con las capacidades y sobredependencia en los conocimientos externos. Su informe recoge las conclusiones extraídas para los departamentos sobre temas como:

- Definir con mayor claridad la necesidad comercial de contar con consultores.
- Fortalecer las capacidades internas en materia de gestión comercial y de proyectos.
- Mejorar la supervisión del gasto en consultoría.
- Asegurar que los conocimientos y las habilidades se transfieran de vuelta a la organización.

Para facilitar su aplicación, la NAO complementó el informe con una guía práctica de prácticas recomendadas, en la que se ofrecen consejos concretos y herramientas que las organizaciones pueden adaptar a su propio contexto.

Fuente: (UK NAO, n.d.[5]).

3.3. Cómo pueden las EFS fortalecer su apertura, integridad y equidad

La salvaguarda de la independencia de las EFS no solo depende de garantías legales formales, sino también de los valores que rigen su conducta en la práctica. La apertura, la integridad y la equidad configuran la forma en que las partes interesadas de la EFS perciben su independencia. Incluso cuando existen sólidas garantías constitucionales de protección, las faltas éticas, los conflictos de intereses no gestionados o las prácticas opacas pueden socavar la credibilidad.

La apertura puede reforzar la confianza en las instituciones públicas al garantizar la transparencia en cuanto a cómo se usan los recursos, cómo se llevan a cabo las fiscalizaciones y cómo se comunican los resultados; mientras que la participación proactiva de las partes interesadas reduce las interpretaciones erróneas y la información engañosa. La integridad fortalece la confianza al permitir que los fiscalizadores, los miembros de las EFS que participan en actividades jurisdiccionales y los dirigentes aborden los dilemas éticos, los conflictos de intereses y las influencias indebidas con imparcialidad, con el respaldo de marcos internos y garantías sólidas. La equidad en las interacciones con las entidades fiscalizadas y con las partes interesadas, a través de procedimientos consistentes y de la gestión transparente de cualquier participación informal, refuerza la neutralidad y el profesionalismo. Por lo tanto, las siguientes recomendaciones se centran en integrar estos valores esenciales en la práctica, mejorar la transparencia, reforzar las garantías de integridad y asegurar una participación estructurada e imparcial, con el objeto de mejorar la confianza del público y fortalecer la independencia de facto.

Las EFS podrían cumplir con sus responsabilidades legales en materia de transparencia y adoptar un enfoque proactivo hacia la apertura, incluyendo la publicación sistemática de información clave, una comunicación clara con las partes interesadas y el público, y mecanismos de participación para responder a las preguntas y evitar la difusión de información engañosa

La apertura proactiva y la capacidad de responder a las solicitudes de acceso a la información permiten a la EFS dar a conocer su labor y hacerla comprensible para las partes interesadas, yendo más allá de los requisitos legales mínimos de transparencia. Al publicar información de manera sistemática, explicar los procesos de fiscalización o las actividades jurisdiccionales y hacer participar a las partes interesadas, la EFS puede contribuir a garantizar que los resultados de las fiscalizaciones se interpreten correctamente y se apliquen de manera eficaz. Esta apertura también refuerza la resiliencia de la EFS frente a los riesgos reputacionales, al favorecer una comunicación coherente y coordinada. En consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre la Integridad de la Información, estos esfuerzos contribuyen a fomentar un entorno informativo preciso, confiable y digno de confianza, lo que refuerza la confianza del público en las instituciones de fiscalización.

Este enfoque reduce el riesgo de malas interpretaciones o de información engañosa y permite a las partes interesadas ver cómo los resultados de la auditoría contribuyen a mejorar la gobernanza pública. Fortalecer la comunicación y la transparencia de esta manera refuerza la credibilidad de la EFS y respalda su función independiente en el sistema de rendición de cuentas.

Las EFS podrían fortalecer sus prácticas de transparencia para mejorar la rendición de cuentas y la apertura

Los testimonios de las partes interesadas indican que cada vez se espera más que las EFS demuestren apertura y transparencia en dos aspectos principales: la difusión de su labor y el uso de sus propios recursos. Destacaron la necesidad de una mayor claridad en cuanto a los fundamentos sobre los que las EFS basan sus decisiones, particularmente en situaciones en las que existe un margen de discrecionalidad en la interpretación de su mandato o sus facultades.

Las partes interesadas subrayaron, además, que se espera que las EFS cumplan todos los requisitos legales de transparencia aplicables a las instituciones públicas en lo que respecta a la gestión de sus propios recursos. Los miembros de las EFS destacaron de manera consistente que este cumplimiento básico podría complementarse con una transparencia proactiva, mediante la cual las EFS divulguen voluntariamente información que vaya más allá de las obligaciones legales mínimas, por ejemplo, sobre gastos operativos, adquisiciones y acuerdos de gobernanza.

Sin embargo, en algunos contextos institucionales, especialmente en el caso de los órganos colegiados y EFS con funciones jurisdiccionales, las partes interesadas señalaron que las deliberaciones internas pueden estar protegidas por la ley para garantizar la independencia. Los miembros de las EFS consultados para este informe señalaron casos en los que los políticos solicitan a las EFS que aumenten la transparencia, incluida la divulgación de documentos de trabajo y deliberaciones internas, especialmente en los órganos colegiados. En la mayoría de los casos, estas solicitudes no están permitidas por el marco legal y tienen por objeto cuestionar el criterio profesional de las EFS o evaluarlo desde una perspectiva política. En estos casos, la independencia podría verse amenazada.

Por lo tanto, las EFS podrían evaluar periódicamente el cumplimiento de sus responsabilidades legales en materia de transparencia, tanto en lo que respecta al proceso de fiscalización (por ejemplo, el plan estratégico, el plan de auditoría/programa de trabajo anual, los informes de auditoría, la información sobre el seguimiento de las recomendaciones y conclusiones) como a sus operaciones (estados financieros fiscalizados, salarios y gastos operativos). Esta evaluación podría incluir la confiabilidad de los sistemas en los que se genera la información, incluidos los riesgos relacionados con la consistencia y la confiabilidad. La evaluación podría realizarse sobre la base del INTOSAI P-20 (Recuadro 3.7) y la legislación nacional sobre transparencia y acceso a la información pública.

Recuadro 3.7. INTOSAI-P 20: Transparencia y rendición de cuentas de las entidades fiscalizadoras superiores

El INTOSAI-P 20 establece una serie de principios destinados a orientar a las EFS en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en sus operaciones y comunicaciones, respetando al mismo tiempo los requisitos legales y de confidencialidad. Estos principios animan a las EFS a poner a disposición del público información sobre su mandato, organización, procesos de fiscalización y resultados, así como a comunicar las conclusiones de las fiscalizaciones de forma clara y comprensible.

El INTOSAI-P 20 también hace hincapié en la participación de las partes interesadas, entre ellas los poderes legislativos, las entidades fiscalizadas, los medios de comunicación y la ciudadanía; y pide a las EFS actuar con transparencia en lo que respecta a su propia gobernanza y al uso de recursos. En conjunto, estos principios fomentan la confianza pública y refuerzan el papel de las EFS en los marcos de rendición de cuentas y de gobierno abierto.

Fuente: (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, 2013^[6]).

Además, en consonancia con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública y la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto, las EFS pueden promover la integridad y la rendición de cuentas mediante la adopción de prácticas de transparencia proactivas que vayan más allá de los requisitos legales mínimos de divulgación. Esto puede incluir facilitar el acceso a los datos que respaldan las conclusiones de la auditoría, en formatos que permitan su reutilización.

Las EFS también pueden utilizar materiales redactados en lenguaje sencillo y herramientas de participación de las partes interesadas para facilitar la comprensión del público y permitir un uso significativo de la información de fiscalización por parte de la ciudadanía, la sociedad civil y la academia, respetando al mismo tiempo la confidencialidad y las restricciones legales.

La transparencia proactiva debe aplicarse de manera proporcionada y centrada en el usuario, en consonancia con los mandatos constitucionales de las EFS. La información debe presentarse en formatos que sean fáciles de entender y accesibles para una amplia gama de partes interesadas, incluidos el poder legislativo, la sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía, respetando al mismo tiempo los requisitos de confidencialidad. La divulgación de información que pueda utilizarse para cuestionar el criterio profesional del personal de las EFS o para evaluarlo desde una perspectiva política puede suponer un riesgo para la independencia de las EFS. Véase el Recuadro 3.8 donde se muestra el caso de México en materia de transparencia proactiva.

Recuadro 3.8. Mejorar la transparencia y el acceso a la información de auditoría: el Sistema Público de Consulta de Auditorías de México

La Auditoría Superior de la Federación de México (ASF) ha desarrollado el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA) como una plataforma digital central para ofrecer un acceso abierto y estructurado a la información de auditoría.

El sistema permite a los usuarios (incluidos los legisladores, funcionarios públicos, organismos de supervisión, organizaciones de la sociedad civil, investigadores y ciudadanos) consultar los resultados de las auditorías de forma transparente y fácil de usar. Recopila la información procedente de las actividades de auditoría de la ASF y la presenta en un formato que permite realizar búsquedas, lo que contribuye a que el público comprenda mejor cómo se utilizan y supervisan los recursos públicos.

Las características clave del sistema incluyen:

- Acceso público a los resultados de las auditorías, incluida la información sobre las entidades auditadas, los tipos de auditoría, las conclusiones y las recomendaciones.
- Herramientas de búsqueda y filtros que permiten a los usuarios identificar las auditorías por sector, nivel de gobierno, entidad auditada o ejercicio fiscal.
- Registro de las observaciones y de las medidas de seguimiento, el cual facilita la supervisión de la respuesta de las entidades auditadas a las conclusiones de la auditoría.
- Presentación estandarizada de la información que facilita la comparación temporal y entre auditorías.

Fuente: (ONUDD et al., 2020^[7])

Las EFS podrían implementar mecanismos estructurados para la participación de las partes interesadas internas y externas

A partir de esfuerzos proactivos de transparencia y comunicación, la participación estructurada de las partes interesadas permite a las EFS pasar de una divulgación unidireccional a un diálogo significativo. Si bien la publicación de información mejora la visibilidad, los mecanismos de participación permiten a las EFS comprender mejor las expectativas de las partes interesadas, los riesgos emergentes en materia de gobernanza y sus percepciones sobre el desempeño institucional. Esta interacción bidireccional fortalece la relevancia, la legitimidad y el arraigo social de la labor de fiscalización, al tiempo que contribuye a garantizar que las conclusiones se entiendan y utilicen de manera eficaz. Cuando se diseña cuidadosamente y se cuenta con las garantías adecuadas, la participación de las partes interesadas refuerza la confianza pública y respalda la independencia de facto de la EFS, al demostrar en la práctica apertura, capacidad de respuesta y criterio profesional.

Participación de partes interesadas externas

En sus testimonios, las OSC, el ámbito académico y los órganos legislativos manifestaron que valoran que las EFS les consulten a la hora de elaborar estrategias institucionales, seleccionar temas de auditoría o identificar formas de mejorar los marcos operativos y legales de las EFS. Se consideró que tal participación contribuía a una cobertura de fiscalización más pertinente, a una mayor armonización con las prioridades de interés público y a una mayor responsabilidad respecto a los resultados de la fiscalización.

Los directores de las EFS y de las OSC también hicieron hincapié en la importancia de las relaciones con los actores internacionales. Los testimonios indicaron que los donantes, los organismos de la INTOSAI y otras organizaciones internacionales deberían considerarse dentro del panorama de partes interesadas, con el fin de facilitar el intercambio de información, experiencias y expectativas. También se señaló que la colaboración con actores globales puede contribuir a la promoción internacional de la independencia de las EFS, especialmente en contextos en los que esta pueda verse amenazada.

Por lo tanto, las EFS podrían establecer mecanismos de participación estructurados para identificar las expectativas relativas a sus operaciones, las percepciones sobre las áreas que requieren mejoras, los desafíos nacionales y las cuestiones emergentes o con plazos concretos que sean relevantes. Las estrategias de participación podrían inspirarse en las Directrices de la OCDE para los Procesos de Participación Ciudadana, que establecen diez pasos para diseñar, planificar, implementar y evaluar un proceso de participación ciudadana (OCDE, 2022^[8]).

Tales mecanismos deben diseñarse y aplicarse de manera que se preserve la independencia y la objetividad de las EFS, con salvaguardas que garanticen que las aportaciones de las partes interesadas aporten a las decisiones institucionales, pero no las determinen. Consúltense el Recuadro 3.9 para ver el ejemplo de Marruecos.

Recuadro 3.9. Acuerdos de coordinación del Tribunal de Cuentas dentro del ecosistema de rendición de cuentas de Marruecos

El Tribunal de Cuentas del Reino de Marruecos ha formalizado acuerdos de coordinación con varias instituciones que forman parte del ecosistema nacional de rendición de cuentas. Estas disposiciones tienen por objeto aclarar las funciones y responsabilidades institucionales, así como facilitar el intercambio de información y conocimientos entre los organismos de supervisión pública.

Los mecanismos de cooperación incluyen, en particular, a las instituciones encargadas del control externo e interno, a las autoridades judiciales y a otros organismos públicos con mandatos relacionados con la rendición de cuentas, la integridad y la lucha contra la corrupción. El Tribunal de Cuentas ha establecido marcos formales, entre los que se incluyen acuerdos y protocolos de cooperación, que definen las modalidades de colaboración, el intercambio de datos y la consulta mutua, respetando al mismo tiempo los mandatos legales y la independencia de cada institución.

Estos acuerdos de coordinación favorecen la circulación de la información y los resultados de las fiscalizaciones, contribuyen a una mejor comprensión de las funciones respectivas de cada institución y facilitan el seguimiento de las observaciones y recomendaciones de fiscalización. Al formalizar las interacciones dentro del ecosistema de rendición de cuentas, el Tribunal de Cuentas pretende reforzar la consistencia de las prácticas de supervisión y mejorar el funcionamiento general de los mecanismos de rendición de cuentas pública en Marruecos.

Fuente: Misión de investigación.

Las EFS podrían adoptar un enfoque estructurado para la participación de las partes interesadas definiendo los objetivos, el alcance, el calendario y los recursos necesarios para las actividades de participación. Esto incluye identificar a los grupos de partes interesadas pertinentes, especificar el tipo de información que se recopilará y evaluar cómo una serie de perspectivas externas puede contribuir a los procesos de planificación y priorización. A la hora de identificar a los grupos de partes interesadas pertinentes, se debe tener en cuenta a la comunidad de la INTOSAI, a socios para el desarrollo como el Banco Mundial y el FMI, así como a organizaciones internacionales. Véase el Recuadro 3.10 que muestra el ejemplo de Nueva Zelanda en lo que respecta a la participación de las partes interesadas a nivel internacional.

Recuadro 3.10. Participación de las partes interesadas a través del apoyo entre pares dentro de la comunidad de la INTOSAI

La EFS de Nueva Zelanda y la Oficina de Auditoría de las Islas Cook mantienen una relación de cooperación centrada en el apoyo entre pares y el desarrollo de capacidades. Esta cooperación se lleva a cabo mediante acuerdos bilaterales y en el marco de los organismos regionales de las EFS del Pacífico.

La Oficina del Auditor General de Nueva Zelanda brinda apoyo técnico e institucional a la Oficina de Auditoría de las Islas Cook mediante actividades estructuradas entre pares. Estas actividades se diseñan sobre la base de planes de trabajo acordados y se centran en tales como las metodologías de auditoría, los procesos de garantía de calidad y el desarrollo institucional.

Esta forma de cooperación se ha incorporado ahora también al enfoque de la Asociación de entidades fiscalizadoras superiores del Pacífico (PASAI), tal y como se establece en la Estrategia de la PASAI para 2024-2034. El uso cada vez mayor de este enfoque entre los países miembros desarrollados y en desarrollo de la PASAI ofrece una plataforma regional para la colaboración, el intercambio de conocimientos y las iniciativas coordinadas de desarrollo de capacidades. A través de la PASAI, además de sus dos alianzas de apoyo entre pares (Islas Cook y Samoa), la EFS de Nueva Zelanda también contribuye a programas regionales que promueven la calidad de las fiscalizaciones, la puntualidad de las auditorías financieras y el diálogo sobre los marcos institucionales y legales que afectan a las EFS.

La colaboración entre Nueva Zelanda y las Islas Cook también fomenta la participación en debates regionales e internacionales, incluidos los intercambios relacionados con la independencia de las EFS y el papel de la promoción externa en la salvaguarda de los mandatos institucionales.

Fuente: Misión de investigación.

Participación interna y liderazgo inclusivo

La participación de las partes interesadas también tiene una importante dimensión interna. Muchos representantes de las EFS destacaron la importancia de las prácticas de liderazgo inclusivo, en particular el uso de mecanismos informales que permitan al personal aportar comentarios y compartir sus perspectivas sobre las prioridades estratégicas y otras cuestiones relevantes que deba abordar la EFS. Se consideró que estos enfoques contribuían a fortalecer el diálogo interno, a aumentar la participación del personal y a que la toma de decisiones a nivel directivo se basara en información más sólida.

Se podrían llevar a cabo mecanismos de participación interna de forma periódica, dejando clara su frecuencia y tiempos. Los directores de las EFS podrían fomentar un liderazgo inclusivo estableciendo mecanismos formales e informales que permitan al personal aportar comentarios y compartir sus perspectivas sobre las prioridades estratégicas y las cuestiones organizativas clave.

Las EFS podrían fortalecer su capacidad para prevenir y hacer frente a la difusión de información engañosa adoptando un enfoque proactivo, centrado en el público y colaborativo en materia de comunicación pública

En las respuestas a los cuestionarios, así como durante las visitas a los países y a los talleres de trabajo, los directivos de las EFS señalaron la aparición de una cultura política cada vez más marcada por incentivos a corto plazo; es decir, los actores políticos pueden priorizar los resultados inmediatos y visibles o los beneficios personales y partidistas por encima de la consistencia de las políticas a largo plazo, la

integridad institucional o la toma de decisiones basada en evidencia. Las partes interesadas consultadas describieron un entorno caracterizado por rápidas dinámicas de comunicación impulsadas por las redes sociales, un espacio reducido para la creación de consenso y una creciente tendencia a priorizar los beneficios individuales o partidistas por encima de la integridad institucional.

Una consecuencia clave de este contexto, según los testimonios de las partes interesadas, es la creciente difusión tanto de información engañosa (es decir, información falsa compartida sin intención de engañar) como de desinformación (es decir, información falsa creada o difundida deliberadamente con el fin de engañar) sobre las conclusiones de los informes de auditoría. Las partes interesadas consultadas señalaron que tales distorsiones de información afectan al debate público, tergiversan el mandato y las limitaciones de las EFS y generan expectativas poco realistas sobre lo que pueden aportar los procesos de fiscalización. Además, exponen a las EFS a críticas injustificadas, lo que puede debilitar su prestigio institucional y aumentar su vulnerabilidad ante reformas legales con motivaciones políticas, presiones presupuestarias o intentos de destituir a los dirigentes de las EFS.

Además, en todos los países era habitual escuchar que el espacio cívico en la esfera política está disminuyendo. Las partes interesadas consultadas señalaron que el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los debates sobre políticas públicas se está reduciendo y observaron una creciente influencia del gobierno sobre los medios de comunicación tradicionales. Según los testimonios de las partes interesadas, estos cambios dificultan que las instituciones de supervisión, incluidas las EFS, se comuniquen de manera eficaz con la ciudadanía, contrarresten los discursos engañosos y garanticen que las conclusiones de las fiscalizaciones y los resultados de las actividades jurisdiccionales se entiendan en su contexto adecuado.

Por lo tanto, las EFS podrían fortalecer su capacidad para prevenir y hacer frente a la información engañosa que rodea su labor adoptando un enfoque proactivo, centrado en el público y colaborativo en materia de comunicación pública. Consúltense el Recuadro 3.11 para ver el ejemplo de Noruega.

Recuadro 3.11. Comunicación y difusión de los resultados de la auditoría: El caso de la EFS de Noruega

La Oficina Nacional de Auditoría de Noruega cuenta con una estrategia para comunicar los resultados de su labor a los entornos profesionales pertinentes, donde las conclusiones pueden tener repercusiones prácticas. Las conferencias, presentaciones y reuniones de diálogo son canales fundamentales para esta difusión. Esto contribuye a aumentar la presencia y a mejorar la reputación de la EFS entre los distintos grupos.

En consonancia con la política de comunicación, el Auditor General y los representantes del departamento de auditoría presentan sus conclusiones, comparten enfoques metodológicos y participan en debates con los públicos pertinentes de todo el país.

Estas actividades respaldan el objetivo de la Oficina Nacional de Auditoría de promover la transparencia, facilitar la transmisión de conocimientos y contribuir a mejoras a largo plazo en la gobernanza del sector público. La difusión periódica contribuye a garantizar que los resultados de la auditoría lleguen a quienes pueden actuar en consecuencia.

Fuente: Compilado por parte de la OCDE y la IDI en base a las entrevistas y revisión documental.

Las EFS podrían comunicar de forma clara, oportuna y objetiva su labor de fiscalización o sus actividades jurisdiccionales, a fin de reducir el margen para las interpretaciones erróneas o las distorsiones. Esto implica presentar los hallazgos clave en formatos accesibles y utilizar mensajes basados en información verificada.

Para reducir la difusión de contenidos engañosos, ya sea de forma intencionada o no, relacionados con la labor de fiscalización o las actividades jurisdiccionales, las EFS podrían colaborar de manera constructiva con los medios de comunicación, los actores de la sociedad civil y otros intermediarios fiables. Esta cooperación puede contribuir a reforzar la interpretación precisa de los resultados de la auditoría y, en términos más generales, a reforzar la integridad de la información.

Las EFS también podrían mantenerse atentas a las tendencias que influyen en la integridad de la información y que podrían afectar a la confianza en las instituciones públicas. Al entender mejor el entorno informativo y reaccionar con rapidez ante las inexactitudes que puedan surgir, las EFS pueden contribuir a proteger la integridad y la claridad de sus mensajes de fiscalización. El Recuadro 3.12 ilustra la experiencia de España.

Recuadro 3.12. Comunicación institucional y participación ciudadana: el Tribunal de Cuentas de España

El Tribunal de Cuentas de España ha creado una unidad de comunicación específica para gestionar su comunicación institucional y su interacción con las partes interesadas, incluidos el público y los medios de comunicación, así como para supervisar su presencia en las plataformas digitales.

El Tribunal cuenta con una unidad de comunicación encargada de aplicar su protocolo de comunicación institucional, que abarca la planificación estratégica de la comunicación, las relaciones con los medios de comunicación y la difusión pública de los resultados de las fiscalizaciones.

Esta unidad tiene como función abordar el desafío de la información engañosa mediante una estrategia consistente, gestionando las relaciones con la prensa y coordinando la difusión de la información oficial y los eventos. También supervisa el uso que hace el Tribunal de las redes sociales y los contenidos multimedia para ampliar su alcance público.

Fuente: Misiones de investigación.

3.3.2. Mediante el establecimiento de sólidos marcos internos de integridad, las EFS pueden mitigar los riesgos de influencia indebida, reforzar su credibilidad, demostrar su imparcialidad y fortalecer la confianza del público en su labor

Las partes interesadas consultadas hicieron hincapié en que, en su calidad de actores en la rendición de cuentas, se espera que las EFS prediquen con el ejemplo, demostrando un compromiso claro con la integridad y el interés público. La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública define la integridad como "...la alineación y el respeto constantes de los valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público frente a los intereses privados en el sector público" (OCDE, 2017^[9]).

De hecho, durante las entrevistas realizadas para este informe se señaló que garantizar la integridad en las operaciones de las EFS era un aspecto que requería mayor atención. Se destacó que la eficacia de los marcos de integridad se refleja en cómo el director de la EFS se relaciona con los actores políticos, en cómo el personal de la EFS interactúa con las entidades fiscalizadas o con los funcionarios públicos sujetos a procedimientos jurisdiccionales, así como en la consistencia y previsibilidad de las decisiones institucionales, independientemente de los ciclos electorales o la duración de los mandatos. El personal de las EFS consultadas subrayó además la importancia de identificar sistemáticamente los riesgos para la integridad y de aplicar medidas de mitigación proporcionadas, incluidos controles preventivos y mecanismos de seguimiento, con el fin de fortalecer la integridad de la organización. Hubo un amplio consenso en torno a la necesidad de establecer una distribución bien definida de las responsabilidades institucionales e individuales en materia de políticas de integridad, así como normas sólidas sobre conflictos de intereses.

Además, los testimonios también señalaron la importancia de un entendimiento constructivo de la independencia, caracterizado por una colaboración activa con otros actores institucionales sobre la base de normas claras, valores compartidos y respeto mutuo. En contraste, una interpretación menos constructiva de la independencia (entendida principalmente como el derecho a gozar de una condición privilegiada dentro del marco institucional nacional, en lugar de como una responsabilidad de generar valor público) se consideró un riesgo para la integridad.

Para mitigar los riesgos para la integridad, las EFS podrían, por lo tanto, promover una cultura organizativa de integridad dentro de sus instituciones, ofreciendo orientación y apoyo claros al personal, así como prácticas sólidas de gestión de riesgos y controles internos. El liderazgo en todos los niveles también es central para lograr la resiliencia frente a los riesgos para la integridad, para predicar con el ejemplo y para crear un ambiente de apertura en el que el personal se sienta seguro para expresar su opinión. De hecho, los líderes dan forma a la cultura organizacional, establecen prácticas éticas y se aseguran de que las decisiones institucionales respeten las leyes y los valores compartidos, y se tomen en beneficio del interés público. Los dirigentes podrían establecer y aplicar políticas de integridad prácticas que demuestren a las partes interesadas que la institución opera de manera independiente, confiable y al servicio de la sociedad. De hecho, un desempeño ético sostenible depende de mecanismos institucionales que integren la integridad y la rendición de cuentas en toda la organización. Véase el Recuadro 3.13 que muestra el ejemplo de Jamaica.

Recuadro 3.13. Generar credibilidad y confianza: El caso del Departamento del Auditor General de Jamaica

Las partes interesadas consideran en general que la Departamento del Auditor General de Jamaica (AGDJ) es una institución creíble y confiable. Su buena reputación se basa en tres factores principales: la eficacia en el cumplimiento de su mandato legal, un enfoque de fiscalización sólido, técnico y objetivo, y el consistente cumplimiento de los procedimientos y normativas establecidos.

Con el fin de predicar con el ejemplo y marcar la pauta en las interacciones informales con las entidades fiscalizadas, la auditora general de Jamaica también aplica medidas de transparencia en todas las conversaciones, reuniones e intercambios a lo largo del proceso de fiscalización. Al definir claramente las expectativas en materia de conducta ética y rendición de cuentas, el AGDJ garantiza que el personal cumpla sistemáticamente con los estándares profesionales, lo que demuestra aún más su imparcialidad y refuerza su credibilidad.

Este sólido marco ha animado a las partes interesadas externas, en particular a las organizaciones de la sociedad civil y al ámbito académico, a defender a la EFS y a respaldar su función en la rendición de cuentas pública. El personal del AGDJ también señala que la participación activa en las iniciativas de la INTOSAI ha fortalecido el prestigio profesional y la visibilidad de la institución a nivel nacional, lo que pone de relieve la importancia de contar con medidas internas estructuradas de integridad para generar confianza tanto a nivel nacional como internacional.

Fuente: Misión de investigación.

El establecimiento de un marco interno de integridad completo y coherente en las EFS puede inspirarse en la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública (OCDE, 2017^[9]; OCDE, 2020^[10]), y requiere, entre otras cosas:

- Elaborar de manera participativa y promover activamente un Código de Ética que sea consistente con su mandato, su independencia y su contexto operativo, y que se ajuste a las normas reconocidas internacionalmente, como la ISSAI 130 (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements, 2019^[11]).
- Aclarar las normas de integridad y ética mediante un Código de Conducta que traduzca los valores éticos en directrices claras. El Código de Conducta debe abordar las principales áreas de riesgo en materia de integridad que afectan a las EFS, entre ellas los conflictos de intereses, las políticas sobre obsequios, el uso de la información, las interacciones con las partes interesadas y el uso de los recursos públicos.
- Establecer políticas y procesos adecuados para garantizar la concienciación, el entendimiento y el cumplimiento de las normas de integridad. Esto incluye capacitación periódica y disponibilidad de orientación adaptada a las funciones y responsabilidades, comunicación clara de las expectativas en materia de integridad, compromiso de liderazgo y predicar con el ejemplo en todos los niveles.
- Las EFS podrían establecer mecanismos para identificar, evaluar y mitigar los riesgos para la integridad como parte de sus procesos de gobernanza y gestión de riesgos. Esto incluye evaluaciones periódicas de los riesgos para la integridad, medidas de mitigación proporcionadas y un seguimiento continuo para hacer frente a los riesgos emergentes.
- Las EFS podrían establecer y mantener mecanismos transparentes y bien definidos para prevenir, detectar y abordar las brechas de integridad. Estos mecanismos deberían establecer claramente los procedimientos para denunciar, investigar y responder a presuntas conductas indebidas, garantizar el debido proceso y la confidencialidad, y difundirse tanto a nivel interno como externo, según corresponda, con el fin de reforzar la rendición de cuentas y la confianza.

3.3.3. Para reforzar la equidad y la credibilidad, las EFS podrían establecer políticas transparentes para gestionar las interacciones informales entre los fiscalizadores y entidades fiscalizadas

Las partes interesadas del poder ejecutivo con las que se consultó destacaron que una comunicación consistente y transparente es esencial para garantizar que las entidades fiscalizadas sientan que se les trata de manera justa. Se espera que dicha comunicación contribuya al buen funcionamiento de los aspectos formales del proceso de fiscalización, incluyendo la forma en que se gestionan las aportaciones de las entidades fiscalizadas durante la auditoría y la forma en que se les comunican los informes preliminares o finales.

Las partes interesadas consultadas también hicieron especial énfasis en el papel que desempeñan las interacciones informales (como las conversaciones breves, las llamadas telefónicas o las reuniones ocasionales) que complementan los procedimientos formales. Los miembros de las EFS señalaron que, si bien estos intercambios pueden facilitar la coordinación práctica, también pueden poner en riesgo la percepción de neutralidad e independencia de los fiscalizadores si no se gestionan con cuidado.

Por lo tanto, para reforzar la equidad en sus interacciones con las entidades fiscalizadas, las EFS podrían considerar las siguientes medidas:

- La aplicación sistemática de las Normas Internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI), que proporcionan un marco común para la calidad de la fiscalización, la consistencia, el criterio profesional y la comunicación eficaz a lo largo de todo el proceso de fiscalización.

- Procedimientos claros y estandarizados para comunicar los resultados de la auditoría a las entidades fiscalizadas, incluyendo documentación formal (por ejemplo, actas de las reuniones de comunicación de resultados) y oportunidades estructuradas para que las entidades fiscalizadas puedan formular comentarios sobre las conclusiones.
- Políticas sobre las comunicaciones formales e informales con las entidades fiscalizadas. Esta política debería incluir, en consonancia con el marco de integridad de la EFS y las disposiciones legales aplicables, los requisitos relativos a las reuniones, las llamadas y otros intercambios informales entre los fiscalizadores y las entidades fiscalizadas.
- Mecanismos para recibir comentarios de las entidades fiscalizadas, respaldados por medidas de protección que garanticen que dichos comentarios se utilicen para el aprendizaje institucional y la mejora de los procesos, sin riesgo de consecuencias negativas para la entidad fiscalizada.

Referencias

- Brezzi, M. et al. (2021), “An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 48, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>. [2]
- INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (2019), *ISSAI - 130 - Code of Ethics*, IFPP, <https://www.issai.org/pronouncements/issai-130-code-of-ethics/> (accessed on 26 February 2026). [11]
- INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (2013), *INTOSAI-P - 20 - Principles of Transparency and Accountability*, IFPP, <https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/> (accessed on 20 February 2026). [6]
- Lock, I. and S. Jacobs (2025), “Drivers of Reputation and Legitimacy of a Highly Visible Public Sector Organization: Surveying Citizens’ Perceptions”, *Corporate Reputation Review*, <https://doi.org/10.1057/s41299-025-00230-9>. [1]
- OCDE (2022), *Enhancing the Oversight Impact of Chile’s Supreme Audit Institution: Applying Behavioural Insights for Public Integrity*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/1afdc85e-en>. [3]
- OCDE (2022), *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/f765caf6-en>. [8]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [10]
- OCDE (2017), “Recommendation of the Council on Public Integrity”, *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>. [9]
- OCDE (2016), *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264280625-es>. [4]
- ONUDD et al. (2020), *International Practices to measure, monitor and evaluate corruption levels and anti-corruption policies*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, https://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/unodc/doc/UNODC_AnticorruptionPolicies_CorruptionCases_Indicators_ENG.pdf (accessed on 29 April 2026). [7]
- UK NAO (n.d.), *Insights*, National Audit Office, United Kingdom, <https://www.nao.org.uk/insights/> (accessed on 20 February 2026). [5]

4 Resumen de recomendaciones

Esta sección ofrece un resumen de las recomendaciones dadas a lo largo de este informe, agrupadas según los grupos de interés a los que van principalmente dirigidas.

4.1. Poder ejecutivo

- Para limitar la participación indebida en las funciones de fiscalización externa, el poder ejecutivo podría aclarar y fortalecer su responsabilidad en materia de control interno y auditoría, sistemas contables y competencias en materia de formulación de políticas sobre la integridad pública y el desempeño general de la gobernanza pública
- Para fortalecer la transparencia fiscal, el poder ejecutivo podría aclarar las prioridades de política pública en las que se basan las normas fiscales y su aplicación.
- Para fortalecer la rendición de cuentas y respaldar la independencia de la EFS, el poder ejecutivo podría mejorar el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización mediante una colaboración estructurada con la EFS y el poder legislativo
- Para reforzar la independencia de las EFS en jurisdicciones donde el poder ejecutivo tiene una función constitucionalmente definida en el proceso de designación o nombramiento del titular de la EFS, deben aplicarse salvaguardas sólidas que garanticen que dicha función se ejerza de manera transparente y en base a los méritos, en consonancia con el principio de independencia de las EFS.
- El poder ejecutivo podría analizar detenidamente las posibles consecuencias no deseadas relacionadas con las propuestas de reformas legales que afecten al mandato y a las funciones de la EFS y de otros actores en materia de rendición de cuentas:
 - Garantizar la coherencia legal de las leyes nuevas y existentes.
 - Las reformas legales deben tener en cuenta las amenazas a la independencia, el ecosistema de rendición de cuentas en su conjunto y los recursos necesarios.

4.2. Poder legislativo

- Mediante su labor legislativa, el poder legislativo puede respaldar la independencia de las EFS mediante el fortalecimiento de las leyes y normativas que apoyan la estructura institucional de las EFS y protegen su mandato:
 - Para reforzar la independencia a largo plazo y la sostenibilidad operativa de la EFS, el poder legislativo podría fortalecer la estructura institucional de la EFS garantizando que los requisitos legales relativos a las estructuras internas y los mecanismos de liderazgo estén concebidos para minimizar la influencia política, preservar el conocimiento institucional y favorecer la continuidad.
 - Para fortalecer la independencia y la credibilidad de una EFS, el poder legislativo podría mejorar la transparencia de los mecanismos de nombramiento, permanencia en el cargo y destitución de las personas titulares de las EFS:
 - Garantía de un nombramiento transparente y basado en los méritos de la dirección de las EFS
 - Fortalecimiento del marco normativo relativo al mandato y la destitución de la cabeza de la EFS para minimizar el temor a represalias en el ejercicio de sus funciones legales, la presión política y las percepciones de influencia
 - El poder legislativo debería analizar detenidamente las implicaciones de las reformas legales en la independencia de las EFS, en el ecosistema de rendición de cuentas y en las necesidades de recursos.
- El fortalecimiento de sus propios acuerdos y capacidades institucionales internas podría mejorar la eficacia y la credibilidad de la función de supervisión del poder legislativo
 - Para lograr el fortalecimiento de una supervisión creíble y autónoma, el poder legislativo podría considerar la posibilidad de crear una oficina independiente de gestión presupuestaria que contribuya a garantizar la aplicación de mecanismos de control y equilibrio sólidos, una clara división de poderes y prácticas sólidas de transparencia fiscal, creando así condiciones institucionales favorables para la independencia de la EFS.
 - Para fortalecer la supervisión legislativa, el poder legislativo podría mejorar su capacidad y sus recursos institucionales para colaborar de manera eficaz con las EFS y preservar la memoria institucional.
- Al interactuar con la EFS a través de procedimientos transparentes y bien definidos, el poder legislativo puede equilibrar la supervisión eficaz con el respeto por la autonomía de la EFS, reforzando así tanto la rendición de cuentas como la independencia:
 - Para promover una supervisión parlamentaria eficaz y, al mismo tiempo, salvaguardar la independencia de la fiscalización, los países podrían considerar la posibilidad de establecer procedimientos consensuados para las solicitudes de auditoría legislativa dirigidas a las EFS, mediante acuerdos claros que definan el alcance, los criterios y las disposiciones de seguimiento
 - Para fortalecer la rendición de cuentas pública, el poder legislativo podría considerar reforzar el seguimiento de las recomendaciones de fiscalización mediante un mecanismo sistemático basado en comités que complementen el proceso de seguimiento de la EFS
 - Para salvaguardar la independencia de la fiscalización y garantizar un escrutinio oportuno por parte del poder legislativo, este podría considerar la posibilidad de establecer procedimientos vinculantes para la presentación de los informes de auditoría que aseguren su remisión automática y no discrecional al poder legislativo.

4.3. Otros actores más allá del poder ejecutivo y del poder legislativo

- El poder judicial podría colaborar con las EFS mediante mecanismos estructurados y con el respaldo de garantías legales y operativas claras para reforzar la independencia de las EFS.
- Los donantes podrían brindar apoyo coordinado y sistémico a las EFS, en consonancia con las prioridades nacionales y el ecosistema de rendición de cuentas en general.
- La independencia de las EFS puede beneficiarse del fortalecimiento de la independencia de otras instituciones de supervisión y contribuir a ello.

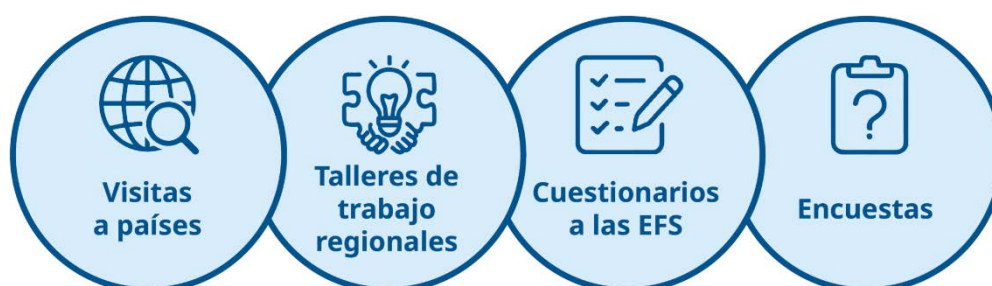
4.4. Entidades fiscalizadoras superiores (EFS)

- Para fortalecer la confiabilidad de su labor, las EFS podrían mejorar la aplicación de las normas internacionales y las buenas prácticas en lo que respecta al seguimiento de las recomendaciones de fiscalización y a la garantía de una comunicación institucional consistente y transparente
 - Las EFS podrían reforzar la aplicación sistemática y visible de las ISSAI para demostrar su independencia técnica y su consistencia profesional a lo largo de los ciclos políticos.
 - Las EFS podrían establecer y mantener procesos sólidos, sistemáticos y transparentes para dar seguimiento a las recomendaciones de auditoría, con el fin de reforzar su credibilidad, eficacia y contribución a la rendición de cuentas del sector público
- Las EFS podrían mejorar su capacidad de respuesta asegurándose de que los temas, las conclusiones y las recomendaciones de fiscalización sean oportunos, pertinentes y estén en consonancia con los riesgos emergentes y las cuestiones de interés público, al tiempo que utilizan sistemáticamente los datos de auditoría para fundamentar tanto la supervisión como el análisis
 - Las EFS podrían garantizar que la selección de sus temas de fiscalización se base de manera demostrable en requisitos legales, criterios objetivos y metodologías transparentes, con el fin de reforzar la percepción de independencia y criterio profesional
 - Las EFS podrían aprovechar los datos, las conclusiones y las recomendaciones que se recogen en sus informes de fiscalización para desarrollar perspectivas tanto analíticas como prospectivas
- Las EFS podrían cumplir con sus responsabilidades legales en materia de transparencia y adoptar un enfoque proactivo hacia la apertura, lo que incluye la publicación sistemática de información clave, una comunicación clara con las partes interesadas y el público, y mecanismos de participación para responder a las preguntas y evitar la difusión de información engañosa:
 - Las EFS podrían fortalecer sus prácticas de transparencia para mejorar la rendición de cuentas y la apertura.
 - Las EFS podrían implementar mecanismos estructurados para la participación de las partes interesadas internas y externas.
 - Las EFS podrían fortalecer su capacidad para prevenir y hacer frente a la difusión de información engañosa adoptando un enfoque proactivo, centrado en el público y colaborativo en materia de comunicación pública.
- Mediante el establecimiento de sólidos marcos internos de integridad, las EFS pueden mitigar los riesgos de influencia indebida, reforzar su credibilidad, demostrar su imparcialidad y fortalecer la confianza del público en su labor.
- Para reforzar la equidad y la credibilidad, las EFS podrían establecer políticas transparentes para gestionar las interacciones informales entre los fiscalizadores y entidades fiscalizadas

Anexo A. Métodos de recopilación de datos

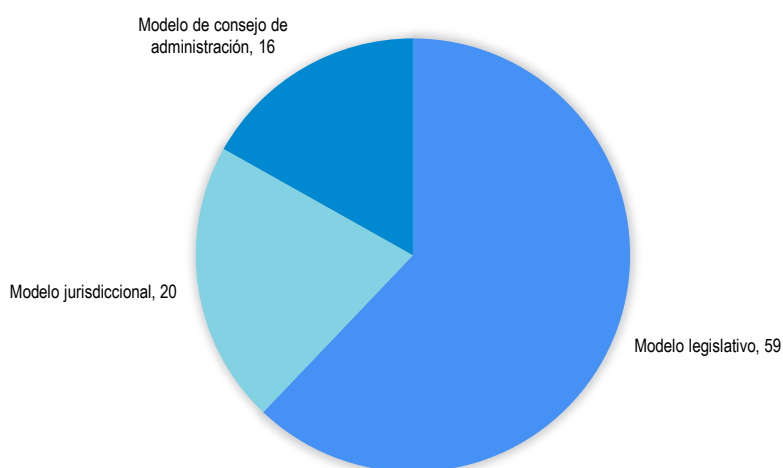
Este anexo describe las fuentes de datos en las que se basa el análisis del proyecto sobre la independencia de las EFS. Como se ilustra en la Figura A A.1, se diseñaron cuatro fuentes de datos principales para garantizar una cobertura integral en torno a tres variables clave: el grupo regional de la INTOSAI al que pertenece cada EFS (véase el Anexo C); el modelo institucional de la EFS (véase el Anexo B); y la categoría de parte interesada de cada entrevistado, incluyendo las EFS, el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial, los medios de comunicación, el ámbito académico, los donantes, otras instituciones de supervisión y organizaciones de la sociedad civil. En total, se recopilieron datos de 95 países, que abarcan todas las regiones de la INTOSAI y todos los modelos de EFS. Esta amplia cobertura permitió que el proyecto reflejara una gran variedad de contextos institucionales y dinámicas de gobernanza, lo cual fortaleció su capacidad para identificar patrones y variaciones en la independencia de facto de las EFS de todo el mundo.

Figura A A.1. Cuatro fuentes de datos principales



Fuente: Elaboración de la OCDE-IDI.

Figura A A.2. Datos de EFS por modelo de EFS



Fuente: Elaboración de la OCDE-IDI.

Tabla A A.1. Cobertura de los datos recopilados por tipo de parte interesada

Tipo de parte interesada	Método y cantidad de datos recopilados	Cant. de países
Entidades fiscalizadoras superiores (EFS)	28 entrevistas 50 respuestas al cuestionario 40 EFS en los talleres de trabajo regionales	95
Poderes legislativo, ejecutivo y judicial	28 entrevistas 22 respuestas a la encuesta	29
Medios de comunicación	7 entrevistas grupales	7
Academia	7 entrevistas grupales	7
Socios para el desarrollo / Donantes	6 entrevistas grupales	6
Otras instituciones de supervisión	9 entrevistas	7
Organizaciones de la sociedad civil (OSC)	6 entrevistas 1700 respuestas a la encuesta	80

Fuente: Basado en la recopilación de datos.

Visitas a países: Participación exploratoria en profundidad

Las visitas a los países fueron un elemento central en la metodología del proyecto, diseñada para poner de manifiesto las prácticas institucionales no documentadas y las dinámicas de poder que influyen en la independencia de las EFS. En estas visitas se realizaron entrevistas semiestructuradas, tanto grupales como individuales, guiadas por preguntas abiertas. Este enfoque fomentó la reflexión y permitió a las partes interesadas consultadas compartir sus opiniones en sus propios términos, lo que facilitó la recopilación de un completo conjunto de testimonios.

Los países se seleccionaron con el objetivo de abarcar diferentes regiones y modelos, a fin de poder captar los distintos matices de los factores informales y poder identificar posibles patrones comunes entre los países.

Las visitas a los países incluyeron 91 entrevistas en países de todas las regiones de la INTOSAI. En estas entrevistas participaron una amplia variedad de actores, entre ellos funcionarios de EFS, representantes gubernamentales, funcionarios del poder legislativo, miembros de la sociedad civil, académicos, medios de comunicación y donantes.

Tabla A A.2. Información sobre visitas a los países

País	Modelo de EFS	Región de la INTOSAI	Fecha de la visita	Cantidad de entrevistas
Paraguay	Legislativo – modelo de Contraloría	OLACEFS	7 al 11 de octubre de 2024	10
Jamaica	Legislativo	CAROSAI	7 al 11 de abril de 2025	13
Jordania	Legislativo	ARABOSAI	5 al 8 de mayo de 2025	7
España	Jurisdiccional	EUROSAI	26 al 30 de mayo de 2025	22
Liberia	Legislativo	AFROSAI-E	26 al 30 de mayo de 2025	14
Marruecos	Jurisdiccional	AFROSAI y ARABOSAI	9 al 13 de junio de 2025	12
Indonesia	Legislativo - Junta	ASOSAI	1 al 4 de septiembre de 2025	13
Total				91

Fuente: Basado en las misiones de investigación que se llevaron a cabo.

Talleres de trabajo regionales: Validación y ampliación de perspectivas

Además de los datos específicos de cada país, el proyecto organizó talleres de trabajo regionales para identificar patrones generales y validar los resultados preliminares. Se celebraron cuatro talleres de trabajo regionales: CREFIAF (Yibuti, abril de 2025), ARABOSAI (Jordania, mayo de 2025), PASAI (Nueva Caledonia, agosto de 2025) y ASOSAI (Filipinas, septiembre de 2025), con la participación de 30 EFS. Estos eventos combinaron presentaciones de expertos, debates en grupos reducidos y entrevistas a los participantes con el fin de recabar interpretaciones regionales sobre los retos de la independencia y las influencias informales. Al facilitar los intercambios entre pares, estos talleres ayudaron a identificar experiencias comunes y matices específicos de cada región, lo cual contribuyó a un entendimiento más profundo y comparativo de los factores informales.

Cuestionarios a las EFS: Autoevaluación de las EFS sobre las dinámicas formales e informales

Se elaboró un cuestionario estructurado para recabar información directamente de las propias EFS. 50 EFS (tanto de la OCDE como de fuera de la OCDE) de todas las regiones respondieron al cuestionario. Los cuestionarios destinados a las EFS no pertenecientes a la OCDE fueron elaborados por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los Estados Unidos y distribuidos a través de su plataforma de encuestas; el instrumento abarcaba cuatro áreas clave: (1) las protecciones y limitaciones legales impuestas por los distintos poderes de gobierno; (2) las interferencias percibidas; (3) los factores positivos que favorecen la independencia; y (4) las áreas que requieren mejoras. La OCDE distribuyó los cuestionarios a las EFS de la OCDE a través de LimeSurvey. Además de recopilar información sobre los marcos formales, los cuestionarios también incluían datos sobre percepciones, lo que permitió a las EFS informar sobre las limitaciones y las condiciones propicias de carácter informal.

Encuestas: Recopilación de opiniones de un mayor número de partes interesadas y análisis de redes

Para complementar las perspectivas de las EFS, el proyecto puso en marcha encuestas dirigidas a partes interesadas externas con conocimiento de las operaciones de las EFS. Entre ellas se encontraban la Red Parlamentaria de la OCDE, la Red de Auditores Internos de la OCDE y OSC. Para fomentar la participación de las OSC, la IDI se asoció con el World Justice Project (WJP) y aprovechó su red global para distribuir la encuesta. La base de datos del WJP recopiló 1700 respuestas de 80 países, que cubren todas las regiones de la INTOSAI.

Los encuestados de la red WJP, expertos jurídicos de sus respectivos países que no pertenecen al sector público, expresan su profunda preocupación por la independencia de las EFS. El 90 % está de acuerdo o muy de acuerdo en que el contexto político, impulsado por factores informales, influye en el nivel de independencia de las EFS. Además, el 30 % está de acuerdo o muy de acuerdo en que el poder judicial supone una amenaza para la independencia de las EFS, siendo América Latina la región que mostró el porcentaje más alto, con un 52 %.

Anexo B. Modelos de entidades fiscalizadoras superiores (EFS)

Las EFS pueden categorizarse conforme a diversos criterios, entre ellos sus mandatos y facultades, la rama del gobierno a la que rinden cuentas y su estructura organizativa. En la literatura se suele distinguir entre dos modelos principales de EFS: el modelo legislativo y el modelo jurisdiccional, además del modelo de consejo de administración, que a menudo se considera una variante de los otros dos (Tabla A B.1).

Independientemente del modelo, las competencias y la estructura de las EFS suelen reflejar un esfuerzo por dar respuesta a las prioridades institucionales que existían al momento de su creación. Estas prioridades suelen incluir consideraciones implícitas sobre el equilibrio de poderes entre las ramas del gobierno, la rendición de cuentas de los funcionarios públicos y el grado en que las funciones de fiscalización y jurisdiccionales deben fragmentarse o consolidarse institucionalmente.

Tabla A B.1. Modelos de EFS

Modelo legislativo	Modelo jurisdiccional	Modelo de consejo de administración
<p>El modelo legislativo se refiere a las EFS que están diseñadas principalmente para respaldar la función del parlamento o poder legislativo a la hora de exigir cuentas del poder ejecutivo. Algunas de estas EFS forman incluso parte del propio poder legislativo. La rendición de cuentas se lleva a cabo mediante una interacción frecuente entre la EFS y un comité legislativo, a menudo el Comité de Cuentas Públicas, que recibe y examina los resultados de las fiscalizaciones de la EFS.</p> <p>En este modelo, por lo general se considera que la EFS rinde cuentas al poder legislativo mediante la presentación de un informe de gestión y de sus estados financieros, que suelen ser fiscalizados por una empresa privada designada por el poder legislativo. La relación institucional suele implicar una fuerte participación en el proceso de divulgación de los resultados de las fiscalizaciones; en algunos casos, la publicación está sujeta a un proceso formal de presentación ante el poder legislativo.</p> <p>Además, el seguimiento de las recomendaciones y conclusiones de las fiscalizaciones suele ir acompañado de un escrutinio por parte del poder legislativo. Aunque las EFS que siguen este modelo suelen tener una dirección unipersonal, algunas funcionan bajo una estructura de gobierno colegiada o mediante un consejo de fiscalización que aprueba los informes de fiscalización y los remite al poder legislativo.</p>	<p>Según este modelo, las EFS tienen la facultad de exigir responsabilidad personal a los funcionarios públicos encargados del manejo de los recursos públicos. Dicha responsabilidad puede surgir cuando se detecten irregularidades en esta gestión, o cuando se producen pérdidas como consecuencia de dichas irregularidades. El proceso jurisdiccional puede iniciarse bien a partir de las conclusiones de una fiscalización, bien tras la denuncia de irregularidades por parte de un tercero.</p> <p>Las EFS que operan bajo el modelo jurisdiccional no suelen formar parte del poder legislativo; en algunos casos, están integradas en el poder judicial. Por lo general, su estructura organizativa separa las funciones de fiscalización de las funciones jurisdiccionales.</p>	<p>Las EFS que cuentan con un consejo de administración o una estructura colegiada de toma de decisiones se han clasificado tradicionalmente en la literatura como un tercer modelo, conocido como el "modelo de consejo de administración". Este modelo comparte algunas características con el modelo legislativo, en particular el hecho de que estas EFS rinden cuentas ante el poder legislativo, pero se diferencia en que la toma de decisiones recae colectivamente en un consejo, en lugar de centrarse en una sola cabeza de la institución.</p>

Fuente: Basado en (IDI, 2019_[1]).

Cuando se adoptan elementos del diseño de una EFS procedentes del extranjero, los países suelen mantener esas características incluso después de que el país de origen las haya reformado. Por ejemplo, en el Reino Unido, el Contralor y Auditor General solía ocupar el cargo de forma permanente hasta su retiro. Sin embargo, en 2011, el Reino Unido cambió su sistema a un mandato único de 10 años no renovable. Una de las EFS incluidas en la recopilación de datos adoptó inicialmente el modelo del Reino Unido y ha mantenido el sistema original de cargo permanente hasta el retiro, a pesar de que el propio Reino Unido haya pasado a un sistema diferente. El Recuadro A B.1 proporciona el ejemplo del Tribunal de Cuentas de Francia.

Recuadro A B.1. Caso de la *Cour des comptes* (Tribunal de Cuentas) de Francia

Fundada a principios del siglo XIX, la *Cour des comptes* de Francia ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de los modelos de las entidades fiscalizadoras superiores a nivel internacional. A lo largo del tiempo, la institución ha acompañado y llevado a cabo reformas sustanciales para adaptar su mandato y sus herramientas a la evolución de las prácticas de gestión financiera pública y gobernanza.

El marco de la *Cour des comptes* ha evolucionado para mejorar la claridad, la coherencia y la eficacia a la hora de exigir responsabilidades a los actores públicos. En 2023, una importante reforma introdujo por ley un régimen unificado de responsabilidad financiera para los gestores públicos, sustituyendo los anteriores acuerdos sancionadores por un único sistema simplificado que aborda las faltas financieras graves, con sanciones proporcionadas. En la actualidad, los casos son examinados por una Cámara de Litigios (*chambre du contentieux*) específica dentro del Tribunal de Cuentas, y se ha creado un Tribunal de Apelación Financiera. Esta reforma tenía como objetivo fortalecer la rendición de cuentas y, al mismo tiempo, adaptar los mecanismos de aplicación a los estándares actuales de la administración pública.

Fuente: Recopilado por la OCDE y la IDI a partir de entrevistas.

Referencias

IDI (2019), *What are Supreme Audit Institutions?*, IDI SAI Independence Resource Centre, [1]
<https://sirc.idi.no/about/what-are-sais/> (accessed on 20 February 2026).

Anexo C. Organizaciones regionales de la INTOSAI

La INTOSAI reconoce a las organizaciones regionales como entidades autónomas relacionadas, creadas con el fin de promover la cooperación profesional y técnica de sus miembros a nivel regional.

Tabla A C.1. Organizaciones regionales de la INTOSAI y su ámbito de actuación regional

Región de la INTOSAI	Nombre completo	Ámbito de actuación regional
AFROSAI	Organización Africana de entidades fiscalizadoras superiores	Región de la INTOSAI de África continental.
AFROSAI-E	Organización Africana de entidades fiscalizadoras superiores de habla inglesa	Grupo subregional dependiente de AFROSAI que agrupa a los países anglófonos.
ARABOSAI	Organización Árabe de entidades fiscalizadoras superiores	Grupo regional de los Estados árabes.
ASOSAI	Organización Asiática de entidades fiscalizadoras superiores	Grupo regional de Asia.
CAROSAI	Organización de entidades fiscalizadoras superiores del Caribe	Caribe
CREFIAP	Consejo Regional de Formación de las Instituciones Superiores de Control de las Finanzas Públicas del África francófona subsahariana	Grupo subregional dependiente de AFROSAI que agrupa a los países francófonos.
EUROSAI	Organización Europea de entidades fiscalizadoras superiores	Grupo regional para Europa.
OLACEFS	Organización de las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina y el Caribe	Grupo regional para América Latina y el Caribe.
PASAI	Asociación de entidades fiscalizadoras superiores del Pacífico	Grupo regional del Pacífico.

Fuente: (INTOSAI, n.d.^[1]).

Referencias

INTOSAI (n.d.), *Regional Organizations*, INTOSAI, <https://www.intosai.org/about-us/regional-organizations.html> (accessed on 3 April 2026). [1]

Fortalecer la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores

Una mirada a los factores informales más allá de las garantías legales

La independencia de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) es un pilar de la gobernanza pública. Al fiscalizar la gestión de los fondos y evaluar el desempeño del sector público, contribuyen a la rendición de cuentas y al mantenimiento de la confianza de los ciudadanos. En un contexto de crecientes presiones presupuestarias, desafíos complejos y disminución de la confianza, las EFS deben poder operar de manera independiente y eficaz.

Basándose en datos recopilados en todo el mundo, este informe destaca que la independencia de las EFS no sólo la determina la ley, sino también por factores informales como las percepciones del público, las normas profesionales y la calidad de las relaciones con todos los actores de rendición de cuentas (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y la sociedad civil). Unas relaciones institucionales sólidas, así como una buena reputación y credibilidad, refuerzan la capacidad de las EFS para cumplir su función y favorecen la aplicación de sus recomendaciones.

El informe formula recomendaciones dirigidas a las EFS, los responsables de la formulación de políticas, los legisladores y otros actores clave de la rendición de cuentas pública, con el fin de reforzar la independencia de las EFS en la práctica y, de este modo, promover la transparencia, la confianza y el uso eficaz de los recursos públicos.



IMPRESA ISBN 978-92-64-73115-8
PDF ISBN 978-92-64-94558-6



9 789264 731158