



REVISTA

de la Organización Latinoamericana y del Caribe
de Entidades Fiscalizadoras Superiores





Índice 



©Derechos Reservados 2016, Auditoría Superior de la Federación, México.

Los conceptos y opiniones emitidos en textos periodísticos y artículos técnicos firmados son de entera responsabilidad de sus autores.

La reproducción de los textos de esta publicación es permitida, en parte o en su totalidad, sin alteración del contenido, siempre y cuando sea citada la fuente y sin fines de lucro.

ISSN 1390-6437

www.olacefs.com



Editorial	5
Buenas Prácticas en materia de valor y beneficio de las EFS	
<ul style="list-style-type: none"> Luchando juntos contra la pobreza: la IDI apoya a la EFS de Costa Rica y a otras nueve EFS de América Latina en la implementación de auditorías cooperativas sobre programas de reducción de pobreza. 	7
<ul style="list-style-type: none"> Implementación del Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS) en la Cámara de Cuentas de la República Dominicana. Hugo Francisco Álvarez Pérez, Presidente. 	10
<ul style="list-style-type: none"> Implementación del Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS) en la Corte de Cuentas de El Salvador. María Eugenia Huezco de Auerbach, Ana Mercedes Cáceres, René Armando Medina Contreras. 	13
Experiencias de participación ciudadana	
<ul style="list-style-type: none"> Participación Ciudadana y Control Social. Retrospectiva de la participación ciudadana y el control social en Venezuela. Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. 	19
<ul style="list-style-type: none"> Rendición de Cuentas: experiencia de participación ciudadana y visión social. Contraloría General del Estado de la República del Ecuador. 	23
Integridad	
<ul style="list-style-type: none"> Nuevos vientos contra la corrupción pública. 	27
Objetivos de Desarrollo Sostenible	
<ul style="list-style-type: none"> En búsqueda de la Igualdad de Género en la región de OLACEFS a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el aporte conjunto de las EFS, OLACEFS e IDI y los desafíos pendientes, Sebastián Gil. 	29

- Miembros de EFSUR analizaron la Igualdad de Género, en el marco del Seminario Internacional sobre el ODS 5, en la Auditoría General de la Nación Argentina. **37**
- Bases de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Ingrid Jackeline Escobar Lorenzana. **41**

Articulista invitado (a invitación de la Presidencia de OLACEFS)

- Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio, Mariela Díaz Sandoval. **46**

4

Concurso Internacional de Investigación 2017: "Control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de las empresas de propiedad del Estado"

- Primer lugar: Naturaleza Jurídica de los Informes de Control y la necesidad de una reforma constitutiva en su estructura metodológica, Juan José Díaz Guevara, EFS de Perú. **53**
- Segundo lugar: Auditoría forense: hacia la conformación de un modelo de control para fiscalizar la gestión de riesgos de fraude en las empresas públicas de América Latina y el Caribe, Carlos Miguel Gómez Márquez, EFS México. **58**
- Tercer lugar: Propuesta de un modelo de gestión que permita extender las auditorías de control de las EFS sobre las empresas constituidas como asociaciones público-privadas (APP) o de aquellas que operan con recursos relevantes del Estado, Flavia Susana Sagaste Espinoza, EFS Chile. **64**

Sección de Miembros Asociados

- El Control Externo y el Análisis Económico del Derecho, Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá y Robert Luther Salviato Detoni, Tribunal de Cuentas del Estado del Espíritu Santo. **69**
- Plataforma de Gestión de Datos como apoyo al control fiscal, Martín Alejandro Colorado Mesa, Contraloría General de Medellín, Colombia. **75**

Índice



Estimados lectores:

Me es grato presentar este primer número del año de la Revista OLACEFS en la cual se publican importantes artículos que enriquecen la labor técnica que hemos venido realizando las Entidades de Fiscalización Superior de la región.

En esta ocasión, la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) nos comparte los resultados de la experiencia en la implementación de la auditoría cooperativa sobre los programas para la reducción de la pobreza y sus efectos en la EFS de Costa Rica. Por su parte, la Cámara de Cuentas de la República Dominicana y la Corte de Cuentas de El Salvador publican los resultados de los proyectos ejecutados para fortalecer, ante la ciudadanía, los procesos de control en el uso de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, la sección de "Experiencias de participación ciudadana" se enriquece con los artículos de las EFS de Ecuador y Venezuela en donde nos dan una amplia visión de la importancia del control social considerado como un elemento primordial de la auditoría gubernamental y en el caso de la primera, nos presenta los proyectos implementados, cuyo objetivo primordial es generar una cultura de control, tendiente a alcanzar transparencia, prevención y sanción de la corrupción mediante la construcción de una comunicación inclusiva e interactiva con la ciudadanía, las organizaciones sociales y los grupos de atención prioritaria.

En la sección de "Integridad", la Contraloría General de la República del Perú expone lo referente a las acciones para modernizar y reforzar las capacidades de sanción y supervisión del buen uso de los bienes y recursos públicos.

En materia de género, como un asunto prioritario en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, es un tema que aborda la IDI respecto a las acciones que las EFS pueden llevar a cabo para avanzar hacia la igualdad de género. Destaca la importancia de que los auditores además del papel relevante que desempeñan, sean agentes que promuevan políticas de igualdad de género, así como la presencia efectiva de las mujeres en las funciones de liderazgo y decisión en nuestra región.

Dentro de esta sección, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras aborda sus principales acciones frente a esta Agenda de Desarrollo Sostenible.

Como articulista invitado se publica un resumen del trabajo de Mariela Díaz Sandoval titulado Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México; una revisión del marco regulatorio.

Finalmente, será interesante la lectura de los primeros tres lugares ganadores del Concurso Internacional de Investigación 2017. En la sección de "Miembros Asociados" están los artículos de Luís Felipe Vellozo y Robert Luther Salviato sobre Control Externo y Análisis Económico del Derecho en donde se presenta una base conceptual que permite que las EFS refuercen los principios de la eficiencia, efectividad y economicidad en sus actividades. Asimismo la Contraloría General de Medellín presenta la política de explotación de datos (Big Data) que se implementa en dichas instancias de fiscalización superior.

Agradezco su participación la edición 23 de nuestra Revista OLACEFS. Los invito a seguir colaborando para continuar con este valioso intercambio de experiencias.

Lic. David Rogelio Colmenares Páramo
Auditor Superior de la Federación de México
Presidente de la OLACEFS



Índice 



Luchando juntos contra la pobreza: la IDI apoya a la EFS de Costa Rica y a otras nueve EFS de América Latina en la implementación de auditorías cooperativas sobre programas de reducción de pobreza*

* Artículo publicado originalmente en inglés en el sitio web de la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI, véase http://www.idi_no/en/all-news/item/210-fighting-poverty-together.

La pobreza es uno de los mayores desafíos de la humanidad. Impacta directamente en las personas y en las comunidades de todo el mundo. La población pobre carece de oportunidades: es más vulnerable a las enfermedades, a la violencia y a los desastres naturales. Su voz es apenas escuchada y sus necesidades pocas veces consideradas.

En Costa Rica, alrededor de 1.1 millones de personas viven en pobreza; 2% de la población vive debajo de la *línea internacional de pobreza*, y 20% debajo de la nacional. La mayoría de las personas que viven en esta circunstancia se sitúan, principalmente, en las zonas rurales. Entre más lejos se encuentre la población del área metropolitana, más se incrementa el nivel de pobreza.

Al reconocer el impacto de la pobreza en la vida de sus ciudadanos, el gobierno de Costa Rica lanzó el programa “Puente para el Desarrollo” (BTD por sus siglas en inglés). Se trata de una estrategia nacional diseñada para apoyar a aproximadamente 54.600 familias que viven debajo de la línea nacional de pobreza.

Considerando la relevancia de este programa nacional, tanto los ciudadanos como el Parlamento tienen el derecho a saber, si cumple con sus objetivos, y si se administra de manera eficiente y efectiva.

Para responder a estos interrogantes, la EFS de Costa Rica - con el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI) -, planificó una auditoría para evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad del BTD. Como resultado se encontró que la estrategia del programa para identificar a las familias objeto del programa fue eficaz y bien enfocada. No obstante, se consideró que existían márgenes de mejora entre los logros del plan de intervención de familias, el mecanismo para promover el acceso de las familias al programa, y los procesos de seguimiento y evaluación.

La EFS también informó que existían posibilidades de mejora en relación a la equidad. Específicamente, las familias que habitan cerca de la capital tienen mayor facilidad para acceder al programa, mientras que aquellas que residen en áreas remotas del país, tienen menores niveles de asistencia y participación.



7

» Índice
«

— EFS de Costa Rica e IDI auditaron el Programa "Puente al Desarrollo"

El Programa "Puente hacia el Desarrollo" es una estrategia nacional para luchar contra la pobreza. Está definida para articular todos los programas, proyectos y acciones gubernamentales de modo tal que se garantice el acceso a bienes, productos y servicios públicos para las personas en condiciones de mayor pobreza. Se espera que la estrategia efectivamente contribuya al ejercicio de los derechos humanos de los más pobres.

*Sra. Marta Acosta Zúñiga,
Contralora General
EFS de Costa Rica*

8



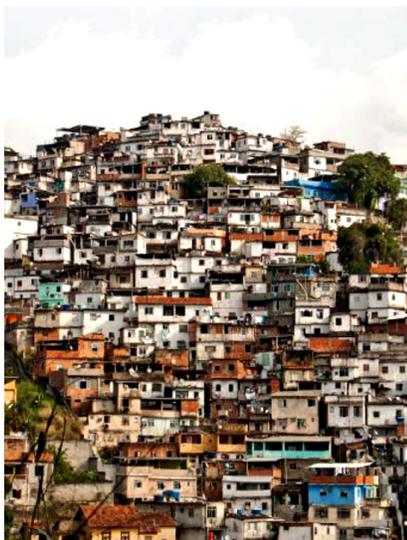
Índice



Los resultados y recomendaciones de la auditoría fueron aceptadas de un modo positivo por las autoridades gubernamentales de Costa Rica responsables de la estrategia BTD; respondiendo que los cambios y mejoras progresivas sobre las políticas e implementación del programa seguirían las recomendaciones de la auditoría. Los cambios planificados incluyen:

- Establecer pautas para las instituciones que participan en la estrategia.
- Determinar la programación específica para el procesamiento de las aplicaciones de las familias que están pendientes de resolución.
- Definir e implementar una fecha límite para elaborar el plan de intervención familiar, debe suceder tres meses después de que la familia fuera incorporada en la estrategia.

Asimismo, a partir de la posibilidad de rastrear los logros del grupo familiar y en las visitas realizadas por el trabajador social, las autoridades responsables diseñaron un mecanismo de control que permite verificar que el servicio brindado por el personal que trabaja con las familias, sea oportuno y de la calidad requerida.



Por último, en la Revista INTOSAI se publicó un artículo técnico sobre los resultados de la auditoría realizada, el cual concluyó que "con la colaboración y asistencia de los mentores de IDI, esta auditoría también se ajustó a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)". La auditoría contó con un revisor independiente, cuyo dictamen fue que la Auditoría Cooperativa se llevó a cabo de conformidad con las ISSAI.

— Auditorías de Desempeño Cooperativas de la IDI en la lucha contra la pobreza

El apoyo de la IDI a los esfuerzos de las EFS de América Latina para auditar programas gubernamentales de reducción de pobreza, se extendió más allá del caso de Costa Rica. De hecho, la IDI y 10 EFS de América Latina acordaron trabajar conjuntamente para implementar Auditorías de Desempeño Cooperativas sobre programas de lucha contra la pobreza.

Las restantes EFS participantes – adicionalmente a la EFS de Costa Rica – son las de Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Las EFS participantes seleccionaron tópicos de auditoría basándose en los retos específicos y programas vigentes en cada uno de sus países. Incluyó programas relativos a temas como acceso a viviendas sociales, sistemas de transferencia de efectivo, distribución de materiales escolares, distribución de semillas agrícolas y prevención de la anemia. Esta heterogeneidad permitió que las EFS de la región analizaran la temática de la pobreza desde diferentes perspectivas, generando un compendio de hallazgos relevantes de los programas de lucha contra la pobreza en la región.

— Desarrollo de la Capacidad Auditora mediante la práctica de Auditorías Cooperativas

Las Auditorías Cooperativas son parte del Programa 3i de la IDI. Tiene como base una serie de elementos previamente desarrollados como son las herramientas de evaluación de las ISSAI, los manuales de implementación y la capacitación brindada a auditores profesionales.

Como parte de la modalidad de auditoría cooperativa de la IDI, los auditores participaron en un curso *eLearning* acerca de la temática de auditoría y sobre de la metodología propia de las auditorías de desempeño. El curso fue desarrollado y monitoreado por personal calificado de las EFS de la región (OLACEFS).

Como parte de este proceso, los equipos de auditoría desarrollaron sus planes de auditoría para ser luego invitados por la IDI a una reunión en la que tuvieron encuentros presenciales para planear la auditoría, para discutir, revisar y mejorar el proceso de planificación, así como recibir retroalimentación de los mentores. Posteriormente estos planes de auditoría fueron aprobados por la máxima autoridad de cada EFS, para luego ser implementados por los respectivos equipos de auditoría.

Los borradores de los informes se enviaron a la IDI para que, previo cierre de la auditoría, se llevara a cabo una reunión de presentación, debate y revisión entre pares. Sobre un total de 10 EFS participantes, 9 de estos informes fueron culminados por los equipos de auditoría, aprobados por la máxima autoridad de la EFS, y posteriormente publicados.

Todo este proceso fue acompañado por los mentores, bajo la supervisión, coordinación y apoyo de la IDI. Tanto los líderes como los miembros de los equipos de auditoría expresaron que la participación en el programa IDI fue una oportunidad invaluable para desarrollar de manera efectiva sus capacidades de llevar adelante una auditoría desempeño con fundamento en las ISSAI. Asimismo, las EFS confirmaron que los informes fueron bien recibidos por los gobiernos de sus países, y que la implementación de las recomendaciones de auditoría estaba contribuyendo a mejorar el desempeño de los programas y a lograr hacer una diferencia en la vida de los ciudadanos. 



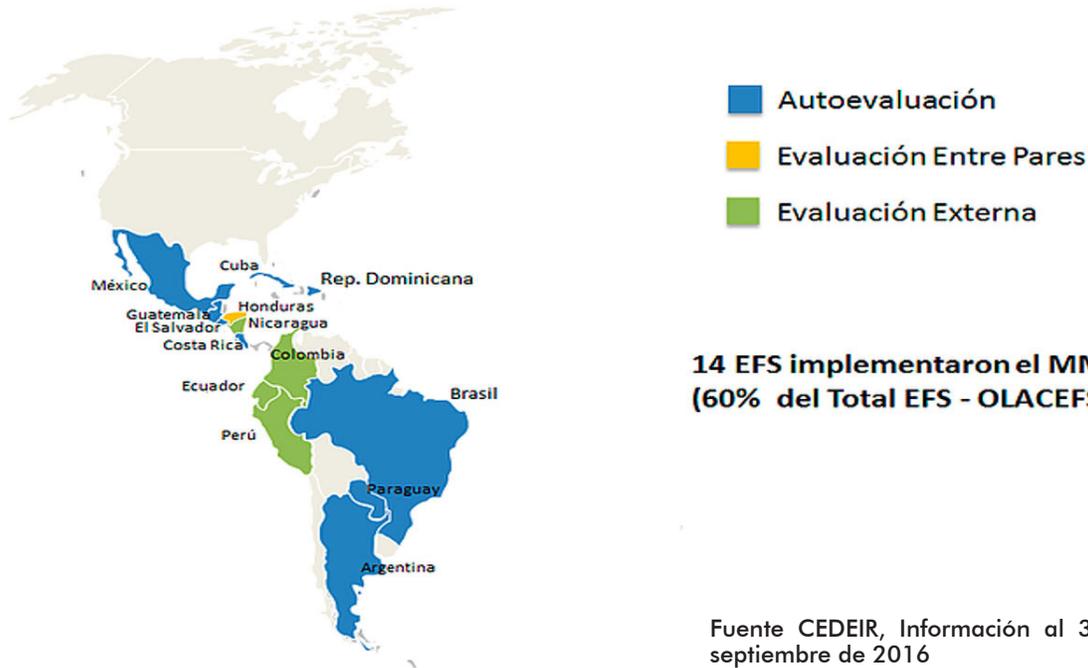
Implementación del Marco para la Medición del Desempeño de las entidades fiscalizadoras superiores (MMD-EFS) en la Cámara de Cuentas de la República Dominicana

Equipo del Proyecto Estratégico: Diseño de un Sistema de Integridad
Dr. Hugo Francisco Álvarez Pérez, Presidente de la EFS de la República Dominicana

I Introducción

La **República Dominicana**, representada por la Cámara de cuentas de la República Dominicana (CCRD) es uno de los 11 países de la **OLACEFS** que aceptó ser parte del programa piloto oficial de la **CEDEIR** de esta metodología, para lo cual creó la Comisión Técnica para la Implementación del **MMD** de las **EFS** el 16 de octubre de 2013 y aprobó la aplicación de dicho marco bajo la modalidad de autoevaluación, con la asistencia del **BID**, el 16 de mayo de 2014.

II Países al 2016 que han implementado el MMD en las tres modalidades



III Personal capacitado en MMD-EFS

- En coordinación con la IDI, se han realizado cursos y talleres respecto a la conceptualización de la herramienta, aseguramiento de la calidad y la formación de instructores.
- A la fecha 111 profesionales han sido capacitados a lo largo de todos los miembros de CEDEIR.
- En la CCRD han sido capacitados en MMD 11 profesionales
- De los 11 profesionales capacitados en CCRD, contamos actualmente con 7.
- CCRD -MMD Curso Básico
11 profesionales capacitados



- CCRD-MMD Capacitando Al Capacitador
8 Facilitadores capacitados
- CCRD-MMD Aseguramiento de la Calidad
2 Facilitadores capacitados

IV Ámbitos (indicadores, dimensiones y criterios) del MMD-EFS

1. Desempeño
2. Independencia y Marco Legal
3. Estrategia de Desarrollo Organizacional
4. Estructuras de Gestión y Apoyo
5. Normas y Metodología de Auditoría
6. Recursos Humanos y Liderazgo
7. Comunicación y Partes Interesadas

Que a la vez se dividen en 24 indicadores, 80 dimensiones y 519 criterios. Es bueno indicar, que, a partir de nuestra participación, nos actualizamos con EFS-Perú, donde expuso que la versión 2016 del MMD-EFS tiene ahora 6 ámbitos, 25 indicadores, 80 dimensiones y 566 criterios (superando en cantidad, la versión anterior).

V Beneficios del MMD-EFS

- Evaluar objetivamente el desempeño institucional y su aporte a la sociedad de forma integral.
- Identifica principales fortalezas y debilidades de la EFS
- Detección de las necesidades de desarrollo de capacidades de la EFS

VI Aspectos o preguntas que deben considerar las EFS antes de implementar el MMD

- Marco legal,
- Estructura organizativa,
- Recursos humanos y
- Presupuesto

Se debe definir:

- Cuál debe ser el propósito de la evaluación del MMD de la EFS (propósito realizable);
- Cuál debe ser el alcance de la evaluación (Basado sobre los hechos reales del país y el propósito seleccionado);
- Cuál es el enfoque de evaluación preferido de los tres existentes (a. Evaluación Revisión por homólogos o Pares; b. Autoevaluación; c. Evaluación Externa);
- Qué recursos se necesita estén disponibles para alcanzar el objetivo y cuál pudiera ser la fuente;
- Qué procedimientos de aseguramiento de la calidad se deben utilizar;
- Cuáles son las consideraciones a tomar en cuenta para decidir sobre la difusión del informe.



VII Recursos que debe contar la EFS para facilitar la evaluación

1. Evaluación con el enfoque de:

Revisión de Homólogos

- Habilidades idiomáticas
- Disponibilidad de los homólogos que van a efectuar la revisión
- Costos de la revisión

2. Evaluación con el enfoque de:

Auto evaluación

- Comprensión del marco de medición de Desempeño

3. Evaluación con el enfoque de:

Evaluación externa

- Suficiente experticia de la EFS
- Financiamiento de la evaluación

VIII Desafíos de las EFS durante el proceso o al concluir la implementación del MMD

- Cambio de autoridades en un período relativamente corto que pueda afectar la continuidad del MMD
- Una futura adecuación a las ISSAIs
- Falta de capacidad financiera para ejecutar el plan de mejora
- Revelar debilidades al publicar el informe

Desafíos institucionales y organizacionales:

- Actualización del plan de fortalecimiento institucional, organizacional y operativo a través de ley y reglamento: reforma del marco legal, plan estratégico, estructura organizacional, código y gestión de ética, ajuste y sistematización de procesos claves.

Desafíos operativos:

- Normas Generales de Auditoría (NGA): Normas de desempeño, Normas de trabajo (Planificación / Ejecución / Informe).
- Auditorías: Tipos auditorías/Informe Congreso / Seguimiento, Manuales y Guías, Plan de auditorías, Control Social / SNADJP.
- Capacitación: Escuela Nacional de Cuentas, programas de capacitación interna y externa, carrera especial.

IX Pasos a seguir tras la implementación del MMD

- Declaración de la gerencia acerca del uso del informe;
- Publicación decidida por el titular de la EFS;
- Identificar las oportunidades de mejoras;
- Elaborar el Plan de Mejoras;
- Garantizar los recursos para una eficaz implementación del Plan de Mejora;
- Monitoreo y seguimiento a la implementación;
- Repetir evaluación después de 3 a 5 años. 

Implementación del Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS) en la Corte De Cuentas de El Salvador

Avances en la implementación del Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS), en la Corte de Cuentas de la República de El Salvador (CCR)

Licda. María Eugenia Huezo de Auerbach

Técnica de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional

Ing. Ana Mercedes Cáceres

Jefe del Departamento de Planificación

Ing. René Armando Medina Contreras,

Subdirector de Planificación y Desarrollo Institucional

13



1. Introducción.

Uno de los propósitos de la Corte de Cuentas de la República (CCR) es fortalecer ante la ciudadanía los procesos de control en el uso de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas, tanto en la administración presupuestaria como en la gestión realizada en las Instituciones del Estado Salvadoreño; constituyendo para el Ente Fiscalizador un factor medular, la forma de cómo se están cumpliendo los objetivos y qué resultados se obtienen al transformar los servicios en bienes públicos, de acuerdo a lo percepción de la ciudadanía.

La CCR en nuestro país, tiene dentro de su rol constitucional, el fortalecimiento de las Entidades del sector público, al confirmar y contribuir que los controles están funcionando y sugerir formas a través de recomendaciones basadas en un adecuado proceso de Auditoría que cumpla con estándares internacionales.

La CCR participó en el primer taller del Programa integral de desarrollo y potenciamiento de las capacidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), conocido como Programa 3i, este es una iniciativa de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), para la efectiva implementación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), realizado en marzo de 2014, en el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, constituyéndose el primer acercamiento para obtener conocimientos en el tema de ISSAI y posterior referencia para la formulación del proyecto de implementación de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) en la CCR.

En dicho evento se reconoció la necesidad de que las EFS fortalecieran además de sus capacidades profesionales de auditoría y juicio de cuentas, también su capacidad de organización y de relacionarse de manera eficaz con los actores externos, tales como el parlamento (en nuestro caso Asamblea Legislativa), la administración de la hacienda pública, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, entre otros.

La Administración Superior de la CCR, tomó la decisión de adaptar la metodología del MMD-EFS para obtener una evaluación integral y de alto nivel del desempeño de la Institución, en función de las buenas prácticas.

El apoyo técnico y financiero externo, constituyeron un factor clave en el éxito de este proceso. Así como la capacitación para fortalecer el conocimiento y aplicación de herramienta del MMD-EFS.

2. Implementación del Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (MMD-EFS).

2.1 Pasos en el proceso de implementación del MMD-EFS (Figura 1).



En estos pasos es posible identificar:

Paso 1. Fase de Aprobación por la Alta Dirección. La Evaluación se efectuó mediante el soporte de la Alta Dirección de la CCR, a través de la provisión de los recursos de personal, comunicaciones y de instalaciones físicas. Así mismo, se gestionó el apoyo financiero y logístico del Banco Internacional de Desarrollo (BID), a través del apoyo proporcionado por un Consultor especialista en el MMD-EFS.

Paso 2. Planeación. La Planeación fue establecida en los Términos de Referencia, lo cual paso también por el proceso de Aseguramiento de la Calidad con la IDI-INTOSAI. El enfoque con el que se llevó a cabo la evaluación del MMD en la CCR fue Híbrida, es decir, que se combinó una "evaluación Externa", por parte del consultor con una "Autoevaluación", con un equipo multidisciplinario de la CCR, que fueron un total de 18 profesionales expertos en sus campos de trabajo, coordinados por un Equipo de Enlace encargado de dar seguimiento, control y consolidación de la información obtenida, los cuales fueron previamente capacitado en la metodología.

En este paso, el propósito principal fue identificar las fortalezas y oportunidades de mejora en un análisis situacional apropiado para la Institución, que permitió obtener las líneas que conforman el Plan Estratégico, así mismo, dar un paso hacia las buenas prácticas y la verificación de los avances en la Institución.

Paso 3. Trabajo de Campo. Se inició en Julio de 2014 el proceso de evaluación de 21 de los 24 indicadores; los 3 Indicadores que no se evaluaron fueron los correspondiente a los procesos de Auditoría de Cumplimiento (Indicadores EFS-2, EFS-13 y EFS 14) por verse reflejados en los Exámenes Especiales que se realizan en la Institución y que se tomaron de muestra para los Indicadores correspondientes a la Auditoría de Desempeño. En su totalidad se evaluaron 9 muestras de Auditoría Financiera, 7 muestras de Auditoría de Gestión y para el proceso de Juicio de Cuentas 5 muestras de sentencias. Los criterios de selección de las muestras evaluadas fueron sobre: a) El periodo auditado, b) El tamaño y/o relevancia de la Entidad seleccionada al azar y c) Que representara a las siete Direcciones de Auditoria y dos Oficinas Regionales con las Informes de Auditoría y cinco Cámaras de Primera Instancia, con los Sentencias.

El equipo multidisciplinario de la CCR, realizó el trabajo de recolección de la información y posterior análisis en conjunto con el consultor. El tiempo dedicado por el equipo evaluador fue parcial, recopilando la información a través de entrevistas, revisión documental, consultas en el Portal de Transparencia¹ y consulta de las ISSAI.

Paso 4. Aseguramiento de la Calidad. En los Términos de Referencia se incorporó que se solicitaría la colaboración de la IDI-INTOSAI, para que realizaran el Aseguramiento de la Calidad, lo que fue examinado de manera independiente por la IDI-INTOSAI, con la colaboración de dos expertos evaluadores sobre la última versión borrador del Informe de Desempeño (Figura 2).

Paso 5. Informe de Desempeño de la CCR. Como resultado de la evaluación, en Junio de 2015 se obtuvo el Informe de Desempeño de la Corte de Cuentas de la República, del cual se obtuvieron las líneas de acción para ser desarrolladas en el Plan Estratégico Quinquenal 2015-2019.

2.2 Aprendizaje obtenido en el proceso de implementación del MMD-EFS.

Dentro de las experiencias de aprendizaje es posible mencionar:



Declaración de aseguramiento de calidad al contenido del Informe del Desempeño de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador

La Secretaría de la Cooperación INTOSAI- Donantes dentro de la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI), en su carácter de entidad coordinadora del Equipo de Tareas del MMD de las EFS, subordinado al Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficios de las EFS, brinda apoyo para la realización de evaluaciones del MMD de las EFS cuando éste sea solicitado. Dicho apoyo incluye la realización de exámenes de aseguramiento de la calidad independientes. El 14 de mayo de 2015 se recibió de Lic. Johel Humberto Valiente Presidente de la Corte de Cuentas de la Republica de El Salvador, una solicitud de realización de un examen de aseguramiento de la calidad.

Los examinadores de aseguramiento de la calidad fueron seleccionados por el director de la evaluación del MMD-EFS de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador (CCR), en virtud de las facultades conferidas por el Titular de la CCR. El diseño del proceso de aseguramiento de la calidad fue incluido en los Términos de Referencia de la evaluación, los que fueron examinados de manera independiente por la Secretaría de la Cooperación INTOSAI- Donantes, y aprobados por el Titular de la CCR y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que financió la evaluación.

El aseguramiento de la calidad a que refiere esta declaración, estuvo a cargo del Ing. Horacio Saboia Vieira del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, con cargo de Auditor Federal de Control Externo y el C.P. Fernando Godoy Martínez de la Auditoría Superior de la Federación de México, con cargo de Director de Seguimiento de la Gestión, quienes no tienen responsabilidad alguna sobre la elaboración del Informe de Desempeño de la CCR (ID), considerándose que ambos poseen la experiencia y los conocimientos necesarios para la realización de la tarea encomendada.

El objetivo de este examen fue constatar específicamente que el contenido del ID de la CCR en su versión 6.0, cumpliera con la metodología asociada al MMD-EFS, por lo que el aseguramiento de calidad no incluye la verificación de hecho de las evidencias, ya que este proceso fue realizado previamente por la propia CCR.

De acuerdo al análisis realizado, se considera que el ID preparado por la CCR, cumple con los requisitos de contenido establecidos en la metodología del MMD-EFS, de conformidad a lo señalado en el Anexo 1 de este dictamen, el cual incluye algunas sugerencias para complementar el contenido del ID.

Preparado por:	
Ing. Horacio Saboia Vieira	C.P. Fernando Godoy Martinez
Fecha: 12-junio-2015	

^{1/} <http://www.cortedecuentas.gob.sv/index.php/es/transparencia>, recuperado el 01/02/2018.





- Conocimiento y experiencia en el uso y aplicación del MMD-EFS.
- Realizar un cálculo de tiempo mucho más ajustado al volumen del trabajo, para no introducir ajustes posteriores.
- Contar con personal a tiempo completo por la cantidad de información a evaluar.
- Capacitación constante para la actualización de conocimientos y estandarización en la interpretación de los criterios de cada dimensión.
- Comprensión de la necesidad de demostrar el valor y beneficio a la sociedad.

Así mismo, genera el sentido de inclusión en la comunidad de Entidades Fiscalizadoras Superiores que ha aplicado esta herramienta, adaptando una metodología específica, que permite tener una evaluación completa de alto nivel, independientemente del tamaño, recursos financieros y modelo que sea la EFS (ya sea Contraloría o Tribunal de Cuentas).

2.3 Seguimiento a los resultados obtenidos del Informe de Desempeño

Consideramos que los resultados obtenidos en el Informe de Desempeño, constituye el primer paso hacia la adaptación de las ISSAI, ya que permite una mayor comprensión de lo que implica las buenas prácticas de las EFS.

La CCR conformó la siguiente estructura organizativa (Figura 3), para su correspondiente implementación:



3. Adaptación de las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

3.1 Avances en la adaptación de ISSAI en la CCR.

Para la ejecución de acciones en la adaptación de las ISSAI, se conformaron los Comités siguientes:

- Comité de Actualización Normativa.
 - Se elaboraron los borradores de normas de auditoría gubernamental adaptadas a ISSAI del Nivel 3 y Nivel 4. Actualmente ya se disponen de la aprobación de las Normas de Nivel 3.
 - Se encuentra en proceso de revisar y autorizar la Normativa de Nivel 4 – Directrices específicas de auditoría.
- Comité de Código de Ética.
 - Se diseñó y aprobó el Código de Ética del Servidor de la Corte de Cuentas de la República.
- Comité de Transparencia.
 - Se realizó un diagnóstico sobre el cumplimiento de ISSAI en la Corte de Cuentas, específicamente en temas de transparencia.
- Comité para Diseño de Sistema de Control de Calidad de Auditoría.
 - Se dispone de un borrador del Sistema de Control de Calidad de Auditoría.
- Comité de Recursos Humanos.
 - Se ha diseñado el Manual de de selección, reclutamiento e inducción del personal y la herramienta de evaluación de capacidades.

3.2 Identificación de limitantes y recomendaciones para contrarrestarlas.

- Limitantes
 - Resistencia al cambio respecto a la aplicación de la nueva normativa.
 - Niveles inadecuados de conocimiento sobre normativa internacional en materia de auditoría. El hecho de no aplicar Normas Internacionales de Auditoría (NIAS), implica que el personal operativo no esté familiarizado con dicha normativa.
 - El frecuente cambio de Administración en la Institución, fue un factor de incidencia en el proyecto de implementación de ISSAI.
 - Trabajo aislado de algunas Unidades Organizativas, generando duplicidad de trabajo.
 - La auditoría de gestión no busca determinar responsabilidades y se discutía si su práctica procede o no.
- Recomendaciones:
 - En la implementación de ISSAI se llevó a cabo una campaña de divulgación y sensibilización, para dar a conocer el uso de la normativa.



3.3 Buenas prácticas identificadas en implementación ISSAI.

Se fortaleció la práctica en la aplicación de las ISSAI, a través de las acciones siguientes:

a. Realización de Auditorías Piloto. Constituyó la primera experiencia en el desarrollo de procesos de auditoría bajo la normativa ISSAI, contando con el apoyo de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) y de un equipo de mentores de diferentes EFS de la región; refiriendo las acciones de control siguientes:

- Auditorías de Desempeño en el marco del Programa de Auditoría Cooperativa contra la Pobreza, realizado por la IDI.
- Auditoría al Programa de Paquetes Escolares que coordina el Ministerio de Educación en coordinación con la Secretaría Técnica de la Presidencia y la Comisión Nacional para la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE).

b. Proceso participativo.

El proceso de implementación se caracterizó por ser participativo en el desarrollo de auditorías, lo que incluyó procesos de revisión de algunos productos en la aplicación piloto.

c. Fue definida una Estructura Organizativa para desarrollar el proceso de implementación.

Para dinamizar las diferentes actividades incluidas en el Plan de Acción se conformó una Estructura Organizativa compuesta por la Alta Dirección, una Comisión Ejecutiva; una Comisión de Especialistas en la implementación de ISSAI y siete Comités con sus respectivos equipos de trabajo. Esta estructura organizativa fue nombrada mediante el acuerdo en el año 2014, nombrándose al personal responsable de ejecutar las diferentes acciones, así como sus funciones.

Referencias:

- 1) Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. www.intosai.org, Recuperado el 30 de mayo de 2018.
- 2) Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. <http://www.olacefs.com/>, Recuperado el 30 de mayo de 2018.
- 3) Corte de Cuentas de la República de El Salvador; experiencias de responsables de la aplicación del MMD, en mayo de 2018. 



Participación Ciudadana y Control Social

Retrospectiva de la participación ciudadana y el control social en Venezuela

La Constitución garante del estado venezolano, denominada así por la autora en atención al contenido vigente de la Carta Magna, constituía para el año 1999 una propuesta de cambios para las venezolanas y los venezolanos, quienes hoy día ven materializado un cúmulo de elementos que han constituido una transformación estructural del Estado y la evolución social de sus habitantes.

La pujante acción de cambios demandada por los ciudadanos y la aparición de un sujeto político que lideraba propuestas de inclusión en la planificación, ejecución y control sobre las políticas públicas y la gestión del Estado encontró en los venezolanos la oportunidad de apartar esquemas tradicionalistas aunados a un poder legislativo desvanecido, lo cual permitió que esas incidencias sociales y políticas coincidieran en ese instante de la historia venezolana.

En este sentido, la sociedad venezolana se constituye como el referente de institucionalización de la praxis política y la refundación de la república enmarcada en principios de justicia e igualdad social, transformando la democracia venezolana en participativa y protagónica a través del nacimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999 y con ella, del poder comunal y la transformación de las antiguas formas de asociación, las cuales pasan a constituirse en consejos comunales y a su vez conformarse en comunas, organizadas para formular proyectos y obtener recursos para su ejecución; además, nacen el Consejo Federal de Gobierno, el Consejo Estatal de Políticas Públicas y los Consejos Locales de Planificación de Políticas Públicas. Estos entes y órganos del Poder Público serán responsables de coadyuvar en la distribución de los recursos para el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la nación venezolana; en consecuencia, el texto constitucional venezolano refiere a "... la participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública siendo el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo..." y se definen como medios de participación "... la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas...". Además, la participación se establece como un derecho y como un deber ciudadano, especialmente en el ámbito local y comunitario.

La democracia participativa y protagónica se establece como medio para impulsar un régimen socio-económico fundamentado en la justicia social, la democracia, la eficiencia, el cuidado del ambiente, la productividad y la efectividad en la inversión social, orientándose la gestión tanto del Gobierno nacional como de sus consecuentes niveles de organización hacia nuevos esquemas de alineación, tendientes cada vez más al empoderamiento de las comunidades en lo correspondiente a las herramientas de participación en el ámbito público. Cuando se habla de participación se habla también de la manera como los individuos colaboran en mantener el orden social, como lo expresa el autor español Hernández-Aja (2002): no podemos negar que día a día participamos y que voluntariamente —aunque quizás inconscientemente— realizamos actos de construcción social.

El establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico generó además mecanismos de intervención que le permiten al ciudadano el seguimiento a los programas sociales, así como su evaluación continua y oportuna con



el propósito de implementar cambios para el cumplimiento de los objetivos y metas en sus comunidades; así, pues, surge el control sobre la gestión pública y su ejercicio es denominado contraloría social. La interacción entre la inclusión de la ciudadanía en las políticas públicas y la distribución de recursos mediante los entes y órganos del Poder Público argumentó el ejercicio del control por parte de la ciudadanía, generando relaciones de cambio entre el Estado y la sociedad; sobre ese eje de participación ciudadana surge la propuesta de la contraloría social para todo lo vinculado con el control, vigilancia y supervisión de las obras, servicios y programas sociales. Este accionar de control social tiene su fundamento jurídico en la concurrencia de la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular (2010), la Ley Orgánica de las Comunas (2010), la Ley Orgánica de Contraloría Social (2010), la Ley de los Consejos Comunales (2009), la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010), la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Especial de la Justicia de Paz Comunal (2012) y la Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones (2012), cuyos ordenamientos en su conjunto pasan a dar operatividad e institucionalidad al control activado por la ciudadanía.

En este sentido, el ejercer contraloría social implica la fijación y determinación del objeto a controlar, la gestión pública, sobre principios referidos a lo común, al beneficio de todos sin prevalencia del concepto de propiedad e individualidad; atiende al sentido colectivo, al derecho equitativo para todos los miembros de la sociedad que ejercen el protagonismo en las actividades que les son propias y obtienen beneficios, es decir, la implementación de nuevas formas de inclusión; por tanto, demandan la simplificación en los procedimientos o los trámites utilizados en la gestión pública, que no implique cambios arbitrarios en las reglas para el ejercicio del control; compromiso y obligación de responder a las decisiones, actos, hechos y omisiones por quienes lideran o conducen recursos y/o bienes públicos; la publicación sobre cómo se toman las decisiones, qué actividades se realizan, cuál es el efecto o impacto de estas y qué recursos reclaman, así como la forma en que ocurra la congruencia de estos elementos garantizará la construcción de nuevas relaciones de poder entre la ciudadanía y el Estado.

Posterior a la definición del objeto a controlar, la planificación del trabajo constituye el mecanismo de participación en el cual toda ciudadana y todo ciudadano, de manera individual o colectiva, se integra a los planes y proyectos comunitarios y socioproductivos u organizaciones socioproductivas de sus jurisdicciones. Consecutivamente, la recopilación de información sobre los procesos y resultados obtenidos, seguido del análisis de estos, constituyen el insumo de mayor relevancia sobre la publicación y socialización del control, mediante este los contralores sociales, integrantes de las Unidades de Contraloría Social de los consejos comunales, definidos estos en el artículo 1 de la Ley de los Consejos Comunales (2009), configura entonces la asamblea de ciudadanos el escenario sobre el cual los contralores sociales transmiten e informan los datos, resultados y acciones realizadas o por emprender, sobre los recursos empleados y los que requieren, y el lapso definido para ello.

Ese último proceso se define como el principio constitucional de rendición de cuenta pública de sus actuaciones, y consiste en el proceso político-administrativo mediante el cual los gobernantes, responsables o representantes dan cuenta de sus decisiones y acciones, con todas las variantes que puedan existir respecto al sujeto que da cuentas, el sujeto a quien se rinden cuentas, el objeto de la rendición de cuentas y los medios a través de los cuales esta tiene lugar (Ochoa y Montes de Oca, 2004).

La singularidad de la estrategia democrática proyectada en la propuesta de la Carta Magna del 99 contempló principios de transparencia y participación social, hecho que planteó la modernización de la gestión pública como elemento profundizador de la democracia; de allí que entre las propuestas de cambio indicadas en el documento constitucional se incluyera la rendición de cuentas como un proceso clave.

Cuadro 1. Sujetos y objetos de la rendición de cuenta

Sujeto rendidor de cuentas	A quién rinde cuentas	Base legal	Objeto de la rendición de cuenta	Forma de la rendición de cuenta
Presidente de la República	Asamblea Nacional	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), Art. 237	Aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión	Mensaje Presidencial
	Electores	CRBV, Art. 66	Gestión de los programas públicos desarrollados	Pública, transparente y periódica
Contralor General de la República	Asamblea Nacional	Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Art. 14	Operaciones y resultados de su gestión	Informes de Gestión
	Al Órgano de Contraloría Fiscal que determine la Contraloría General de la República (CGR)	LOCGRSNCF, Art. 48, 51 y 52		Informes de Auditoría
Defensor del Pueblo	Asamblea Nacional	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP), Art. 30	Situación de los Derechos Humanos, de la Administración Pública y de los servicios públicos	Informe Anual
Fiscal General de la República	Asamblea Nacional	Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), Art. 21	Actuaciones	Informe Anual
Consejo Nacional Electoral (CNE)	Asamblea Nacional	Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE), Art. 16	Balance de la Ejecución Presupuestaria	
Órganos de la Administración Pública	A la ciudadanía	CRBV, Art. 141		
Diputados a la Asamblea Nacional	Electores	CRBV, Art. 197 y 66	Gestión	Pública, transparente y periódica
Diputados al Consejo Legislativo	Electores	CRBV, Art. 197 y 66	Logros y alcances de su gestión	Pública, transparente y periódica
Banco Central de Venezuela	Asamblea Nacional	CRBV, Art. 319	Actuación, metas y resultados de sus políticas	
Ministros	Asamblea Nacional	CRBV, Art. 244	Gestión de Despacho	Memoria razonada y suficiente
Gobernadores	Contraloría del Estado	CRBV, Art. 161	Gestión de Gobierno	Pública
	Consejo Legislativo			Informes de Gestión
	Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas			
	Electores			
Alcaldes y concejales	Electores	CRBV, Art. 66	Logros y alcances de su gestión	
Poder Ejecutivo	Asamblea Nacional	CRBV, Art. 315	Balance de la Ejecución Presupuestaria	
Organizaciones de base del Poder Popular	A la ciudadanía	Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS), Art.8, numeral 3	Logros y alcances de su gestión	Pública Informes de Gestión
	Entes y órganos financiadores	Ley de los Consejos Comunes (LCC), Art. 34, numeral 3		

En Venezuela, la rendición de cuentas a la sociedad, y particularmente a los electores, contribuye al fortalecimiento de la democracia representativa, ya que crea condiciones para que se promueva la participación ciudadana a través del ejercicio del control, generando beneficios de clara utilidad social, lo que sugiere que "... entre más transparente sea una institución de Gobierno, más sencillo resulta para la ciudadanía revisar e incluso controlar el comportamiento de los servidores públicos..." (Bobbio N., 1996, 120).

Bibliografía consultada

- ASAMBLEA NACIONAL. 2001a. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Con Exposición de Motivos. Gaceta Oficial N° 37.347. Caracas, República Bolivariana de Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2001b. Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Gaceta Oficial 37310. Caracas, República Bolivariana de Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2002. Ley Orgánica del Poder Electoral. Gaceta Oficial 37573. Caracas, República Bolivariana de Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2004a. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Gaceta Oficial 37995. Caracas, República Bolivariana de Venezuela.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2004). "CGR apoya contralorías sociales". En CGRevista N° 92. Páginas 10 y 11.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2014). "Es necesario que las comunidades se vinculen con los proyectos que buscan su propio bienestar". En CGRevista N° 192. Páginas 6 y 7.
- BRAVO, Oscar (2018) Constitucionalidad y cultura política en la Participación Ciudadana. 5 de abril de 2018. <https://www.aporrea.org/actualidad/a261400.html> (29 de mayo de 2018)
- BOBBIO, Norberto (1996). El Futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial Extraordinaria: 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014. Caracas, República Bolivariana de Venezuela
- HERNÁNDEZ AJA, Agustín (2002). Ciudadanos fecundos: participación y calidad de vida. Ministerio de Fomento. Madrid, España.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée, LÓPEZ VALLADARES, Mirtha y RODRÍGUEZ COLMENARES, Isabel (1996). "Administración pública y populismo en Venezuela", en Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 1 No. 1. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée, MONTES DE OCA, Yorbet, HENRIQUEZ, Deyanira (2006) "Rendición de cuentas en el nuevo marco institucional venezolano", en Revista Venezolana de Gerencia. Año 9 No. 27. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. 



Rendición de Cuentas: experiencia de participación ciudadana y visión social

Este artículo fue elaborado colaborativamente por la Dirección Nacional de Asuntos Éticos, Participación Ciudadana y Vinculación de Grupos de Atención Prioritaria de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador.

Las democracias latinoamericanas se han ido fortaleciendo mediante la recuperación de la institucionalidad, así como la generación e implementación de mecanismos que promueven la participación ciudadana y el control social. Cobrando relevancia, aunque de manera diferenciada, según la experiencia de cada país, en sus procesos de rendición de cuentas. Así esta herramienta se ha constituido en la base de las democracias actuales, por ser indicativo de transparencia y de una buena gobernanza (Peruzzotti Enrique, 2007: pág. 2).

Perruzzoti explica que la dimensión legal del concepto de rendición de cuentas, refiere a los mecanismos institucionales con los cuales se busca asegurar que las acciones de los funcionarios públicos, estén dentro de un marco legal y constitucional; y que, para que esta dimensión legal se concrete, es necesario contar con “agencias estatales con capacidad efectiva de fiscalización y de sanción” como son las “Contralorías, Auditorías, Tribunales Administrativos, Defensorías”, entre otras instituciones (Peruzzotti Enrique, 2007: pág. 4-5).

Participación ciudadana, control social y auditoría gubernamental

En el caso ecuatoriano, la participación ciudadana es un elemento constitutivo del Estado, consagrado en la Carta Magna, la cual señala que: “la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”; las cuales facultan a la ciudadanía a “participar de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”.

De tal forma, la Constitución de la República del Ecuador, así

como diferentes instrumentos internacionales, reconocen como derecho fundamental de los ciudadanos y ciudadanas, la participación directa de estos en los asuntos estatales; que se concreta en acciones de fiscalización y da como resultado el control social o control popular.

El control social es un elemento primordial de la auditoría gubernamental, garantiza la validación social de la gestión de control estatal, además permite el acercamiento de los organismos involucrados hacia las demandas ciudadanas. El acompañamiento ciudadano legitima y fortalece la acción auditora. Por ende, la información y datos que se obtienen de denuncias y reclamos de la ciudadanía, son componentes pragmáticos en las auditorías, cuya consideración genera confianza en sus instituciones y generan efecto disuasivo que recae sobre autoridades, servidoras y servidores públicos, que se saben vigilados.

En Ecuador, la Contraloría General del Estado (CGE), también promueve la participación ciudadana. De hecho, en el año de 2017, se consideró ampliar la visión institucional con enfoque social, para fortalecer la vinculación de sectores sociales y mejorar la transparencia en el uso de recursos estatales, por lo que reestructuró la Dirección de Asuntos Éticos, Participación Ciudadana y Control Patrimonial, creando dos unidades: una específica de Control Patrimonial y la Dirección Nacional de Asuntos



23

Índice

Éticos, Participación Ciudadana y Vinculación de Grupos de Atención Prioritaria (DNAEyPC).

La DNAEyPC impulsa tres preceptos fundamentales, a) promover el ejercicio de la ética pública, b) generar y aplicar mecanismos y acciones con espacios de participación ciudadana, basados en la transparencia de la gestión pública, la lucha contra la corrupción y el control social, y c) vincular a los grupos de atención prioritaria en un modelo social inclusivo y de derechos humanos. Además, la Dirección tiene a su cargo el análisis de las denuncias que ingresan a la institución mediante los diferentes canales habilitados en la matriz y Unidades desconcentradas en todo el país, así como las que se reciben en línea. Este cambio es sustancial ya que amplía el alcance de la Dirección a todo el territorio nacional, a la vez que transversaliza la visión institucional con enfoque social.

La rendición de cuentas en la EFS Ecuador

Uno de los mecanismos de participación ciudadana que promueve la Contraloría General del Estado del Ecuador es la redición de cuentas, que consiste en el espacio desde el cual se informa a la ciudadanía respecto de la gestión cumplida, también es propicio para el diálogo y participación ciudadana, incidiendo en la toma de decisiones de la institución.

Es así que, se diseñó una estrategia con metodología interactiva, enfoque de género, interculturalidad, intergeneracional y discapacidades, la cual fue transversal en todas las fases de la rendición de cuentas: convocatoria, difusión del Informe de Gestión de la Contraloría General del Estado de 2017, participación de la ciudadanía en el evento público de rendición de cuentas, sistematización y elaboración del Informe de Rendición de Cuentas 2017.

De ese modo, se realizó una convocatoria plural para promover los derechos de participación de los grupos de atención prioritaria, gracias a la cual en 2017 se logró la participación de 1099 personas (580 hombres, 515 mujeres y 4 personas GLTBI), representantes de 580 organizaciones sociales, contando con la participación de adultos mayores, personas con discapacidad, jóvenes, indígenas, mujeres, personas GLBTI, comunidades rurales, dirigentes barriales, adolescentes y veedores. La participación de los pueblos se conformó por 907 indígenas, 50 montubios/as, 23 cholos y 20 afroecuatorianos. Asimismo, se registraron 25 participantes con discapacidad (19 personas con discapacidad física y 6 personas con discapacidad visual).

Previo al evento público de rendición de cuentas, se difundió en el portal web institucional el Informe de Gestión de la Contraloría General del Estado de 2017, a fin de que la ciudadanía conozca y analice con anticipación las acciones y resultados de la gestión institucional. El evento público de rendición de cuentas contó con traducción simultánea en lengua de señas y fue



transmitido en tiempo real a todas las provincias del país a través del portal web institucional. Posteriormente, se derivó a la ciudadanía participante a mesas de trabajo, en las que se propició el debate y cada integrante realizó sugerencias y observaciones por escrito en una

ficha proporcionada para tal objetivo; asimismo, todas las observaciones y aportes fueron motivo de análisis y debate moderado por miembros de la DNAEyPC; así como de las Delegaciones Provinciales, al tratarse de un proceso que se llevó a cabo a nivel nacional.

Los aportes ciudadanos fueron sistematizados, y aquellos consensuados y recurrentes, fueron incorporados en el Informe de Rendición de Cuentas 2017. En respuesta a los pronunciamientos ciudadanos, la CGE diseñó y aprobó 4 proyectos en materia de políticas institucionales de participación plural e inclusiva, conectados con el control del uso adecuado de recursos estatales y vinculando a los grupos de atención prioritaria. Estos proyectos se encuentran actualmente en desarrollo:

Línea de Base Social. - Permite identificar los actores clave en la gestión de los proyectos y analizar la importancia que tiene para determinado sector poblacional, ajustándose a las necesidades institucionales y ciudadanas de colaboración conjunta. También se realiza un mapeo relacional que permite un conocimiento mejorado del contexto nacional en el que se los involucrará, de este modo se permitirá idear estrategias de intervención y medir los impactos generados luego de la ejecución de cada proyecto.

Red Ciudadana de Control del Uso de Recursos Públicos en la Ruralidad. - Busca fortalecer las capacidades de la ciudadanía en zonas rurales para la vigilancia del uso de recursos públicos y las políticas estatales relacionadas con el efectivo goce y ejercicio de derechos, mediante la conformación de "redes ciudadanas" de control de uso de los recursos públicos.

Con esto, se espera receptor denuncias ciudadanas de mejor calidad; es decir, que correspondan al ámbito de la competencia de la Contraloría General del Estado. Estos son insumos necesarios para los procesos de auditoría institucional.

Ficha de Vigilancia Ciudadana. - Es una herramienta externa que viabiliza acciones de exigibilidad y denuncia, basadas en el ejercicio de derechos ciudadanos en el cumplimiento de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Para aplicar la Ficha de Vigilancia Ciudadana se seleccionarán varias instituciones

públicas, especialmente aquellas que estén llamadas a la protección de derechos.

Se capacitará a servidoras y servidores públicos, ciudadanas/os y varias organizaciones sociales, para la aplicación de la Ficha y su derivación, en lo que fuere pertinente, para acciones de auditoría. Esta Ficha permitirá contar con información desde los usuarios/as, insumo indispensable para la planificación y toma de decisiones de la EFS y por ende, para las instituciones públicas que formen parte del proyecto.

Diseño de materiales para vinculación ciudadana. - Tiene como finalidad diseñar y elaborar materiales didácticos de lenguaje comprensible, inclusivo y alternativo, que cubra requerimientos de información y conocimiento para la diversidad de usuarios, en especial los pertenecientes a grupos de atención prioritaria, que acceden a los servicios que presta la EFS. El objetivo es que la ciudadanía conozca y comprenda la gestión de la Institución, su misión, visión y competencias.

Conclusiones

Como se observó anteriormente, a partir del fortalecimiento del mecanismo de rendición de cuentas, la Entidad Fiscalizadora Superior del Ecuador ha potenciado los servicios institucionales dirigidos a la ciudadanía. En ese marco, los mencionados proyectos buscan generar una cultura de control, tendiente a alcanzar transparencia, prevención y sanción de la corrupción, garantizando el acceso a la información, permitiendo la evaluación de las políticas públicas, con vinculación de las principales organizaciones sociales y manteniendo una base de datos ordenada, actualizada y depurada. Se enfatiza en la importancia de la investigación, creación y correcta implementación de políticas públicas para construir un marco de desarrollo y justicia social, que beneficie a la mayoría de la población, utilizando con responsabilidad y honestidad los recursos asignados al cumplimiento de las mismas.

La veracidad y validez de la información pública denota transparencia en la gestión de las instituciones, mejora los mecanismos de rendición de cuentas, contribuyendo a una mayor responsabilidad de las autoridades y servidores frente a la misión de prevenir la corrupción; asimismo, garantiza el ejercicio pleno de varios

derechos, especialmente de grupos de atención prioritaria, sus familias y organizaciones sociales que los cobijan. Sin duda, todo lo mencionado aporta a la generación de un mejor Estado y sociedad que respondan a principios de inclusión, equidad, justicia social y solidaridad.

Cabe destacar que gran parte de la estrategia institucional de Rendición de Cuentas de la CGE, está orientada a la construcción de una comunicación inclusiva e interactiva con la ciudadanía, organizaciones sociales, y de manera especial con los grupos de atención prioritaria. Así se cumple con el deber y rol social de transparentar la gestión pública y promover los derechos de la ciudadanía a participar e incidir en la toma de decisiones de este organismo.

26



Índice



Referencias Bibliográficas

- Asamblea Constituyente “Constitución de la República del Ecuador”, 2008.
- Contraloría General del Estado “Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Contraloría General del Estado de la República del Ecuador”, 2018.
- Contraloría General del Estado. “Informe de Rendición de Cuentas”, 2017. <http://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2135&tipo=doc> (31 may. 2018)
- Contraloría General del Estado. “Todos Somos Parte del Control”, 2017 <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/GaleriaVideos> (31 may. 2018)
- Enrique Peruzzotti. “Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Agencias de Control en América Latina”, 2007. <http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzotticuentas.pdf> (31 may. 2018)
- Contraloría General del Estado. “Video Informativo”, 2017. <http://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/GaleriaVideos> (31 may. 2018) 

Nuevos vientos contra la corrupción pública

Nuevos aires soplan en Perú en favor de la lucha contra la corrupción y la inconducta funcional. La Contraloría General de la República (CGR) celebró la promulgación de la Ley de Fortalecimiento Institucional y del Sistema Nacional de Control, aprobada por el Parlamento de su país, y porque a través de esta norma se modernizará y reforzarán las capacidades de sanción y supervisión del buen uso de los bienes y recursos públicos.

Gracias a esta norma legal la Contraloría General sentará las bases que le permitan elevar los estándares de calidad en el control gubernamental, pondrá en marcha una nueva estructura organizacional e implementará nuevos estándares de transparencia de los informes de control, entre otras medidas innovadoras.

Con la aplicación de esta nueva ley la Contraloría peruana impulsará el mejoramiento de la calidad de las intervenciones públicas buscando resultados positivos, rápidos y eficientes, con el propósito de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en sus autoridades.

Una de las facultades y compromisos que asume la CGR es la transparencia y por ello publicará íntegramente los Informes de Auditorías de Control que se realizan a lo largo y ancho del Perú. Así los habitantes de todas las regiones y de los cuatro puntos cardinales del país sudamericano tendrán conocimiento sobre cómo se están ejecutando los recursos públicos.

Para combatir los altos niveles de corrupción en el ámbito público peruano, se rediseñará el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) para aplicar sanciones administrativas de manera rápida y predecibles. Esta medida se aplicará en los casos de inconducta funcional grave o muy graves.

Entre otras medidas figura la fiscalización del patrimonio de los funcionarios públicos. Para alcanzar dicho objetivo se accederán de manera directa y gratuita a las bases de datos que administran las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control.

Un aspecto sustancial de esta norma es la potestad sancionadora administrativa para que la Contraloría General sancione a los funcionarios y servidores públicos electos por voto popular.

La CGR cuenta con 120 días para llevar a cabo de manera irrestricta, masiva, permanente, y en línea, con el fin de contrastar la información de miles de declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos que son recibidas por la Contraloría General.

Con la implementación de esta nueva Ley, la entidad de control se proyecta además concluir el proceso de incorporación de los Órganos de Control Institucional (OCI) de las municipalidades provinciales y de los gobiernos regionales, para que dependan administrativa y formalmente de la Contraloría General.

La Contraloría no sólo se preocupa por la lucha contra la corrupción en el Perú, sino por el contrario, desde hace algunas semanas viene intercambiando experiencias -con otras naciones latinoamericanas- sobre

el combate a dicho flagelo. En virtud a ello, se han sostenido reuniones bilaterales con sus pares de El Salvador, Guatemala, Honduras y Chile.

Durante estos encuentros internacionales se han intercambiado experiencias y conocimientos sobre el nuevo modelo control concurrente que viene desarrollando la Contraloría General peruana en la Reconstrucción con Cambios, en las zonas afectadas por el fenómeno climático denominado "El Niño" costero, ocurrido en el año 2017. También se ha dado a conocer el Programa de Monitores Ciudadanos de Control, que promueve la participación ciudadana en el control social a las obras públicas. ▾

28



Índice ▲



En búsqueda de la Igualdad de Género en la región de OLACEFS a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el aporte conjunto de las EFS, OLACEFS e IDI y los desafíos pendientes

Mg. Sebastián Gil

Gerente de Desarrollo de Capacidades de la IDI para la región de OLACEFS, graduado en Relaciones Internacionales y con Maestrías en Relaciones Internacionales, en Finanzas y en Evaluación de Políticas Públicas. También graduado del Programa Internacional de la Canadian Audit and Accountability Foundation (ex Canadian Comprehensive Foundation). Especialista y Facilitador en Auditoría de Desempeño de la Auditoría General de la Nación (Argentina). Consultor internacional.

¿Es relevante la temática de género en la región de OLACEFS?

Nuestra América Latina como muchas otras regiones del mundo, posee estadísticas negativas sobre la cuestión de la “igualdad de género” (IG). En particular Naciones Unidas refleja la absoluta relevancia de esa temática, tanto en relación al Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5, específico de la IG) y de sus metas, como del conjunto de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Efectivamente, considerando las metas específicas del ODS5² (ver Cuadro 1), desde la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI) se expone³ en términos globales la precaria situación de las mujeres y niñas (MyN). De allí surge:

- que las mujeres son minoría en términos de ocupar posiciones de liderazgo (tanto político como empresarial),
- que realizan hasta 3 veces más trabajo impago (doméstico y de cuidados generales) que los hombres,
- que son objeto de prácticas perjudiciales (incluso en términos físicos), como ser el casamiento precoz o la mutilación genital,
- que son objeto de violencia física y psicológica por parte de sus parejas o familiares, lo que entre otras formas de violencia implica violaciones y - en el extremo - homicidios, y mayormente “femicidios” (en términos globales, sobre los homicidios cometidos por parejas o familiares, el 47% se perpetraron sobre mujeres y el 6% sobre hombres). A su vez se ampara en sistemas normativos que, o bien no poseen normativa específica que proteja a las mujeres contra la violencia, o bien poseen normativas que hasta toleran la violación en el caso de que se produzca dentro de la institución del matrimonio, y
- que aproximadamente la mitad (52%) de las mujeres casadas o concubinas deciden libremente acerca de sus relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y salud reproductiva. Esta estadística se agrava notablemente al referir a grupos de MyN migrantes o indígenas, lo que implica que en la región de América Latina y el Caribe alcanza a casi el 71% de ese conjunto.
- por otro lado, se ha observado que existen serias falencias en la conformación de la estadística relativa a género y derechos de las MyN.

^{2/} Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>

^{3/} Presentación de Archana Shirsat, Directora General Adjunta de la IDI, en el marco del Programa “Jóvenes Líderes de EFS 2017-2018”.

Cuadro 1:

Metas del Objetivo para el Desarrollo Sostenible No 5: Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas

- 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- 5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
- 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- 5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- 5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

30



Índice



Del referido artículo también surge como, si bien se reconoce un avance menor acerca de las mujeres en posiciones de liderazgo, **en términos generales no ha habido grandes avances en relación a las situaciones enunciadas**. Una iniciativa que en particular se destaca es el programa de UN Women, denominado “Every Woman Counts”, que busca generar cambios sustanciales en el modo en que se conforma la estadística relativa a género y a los derechos de las MyN, para poder promover la toma de decisiones y el desarrollo de políticas en la materia.

Complementariamente, a partir de un **enfoque transversal que considera al conjunto de 17 ODS⁴** (ver Cuadro 2), el Informe de UN Women “Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development”, **muestra como las MyN están más afectadas que los hombres considerando los indicadores asociados a cada ODS**. Son mayoría entre aquellos que viven en la pobreza extrema (objetivo del ODS 1), entre aquellos que sufren de inseguridad alimentaria (ODS 2), entre aquellos que no acceden a la escuela primaria (meta específica del ODS 4), entre los responsables de procurar agua potable en situaciones de inexistencia de instalaciones o servicios (ODS 6), entre los afectados / fallecidos por la polución relacionada con el uso en el hogar de energías no limpias (ODS 7) y entre las personas sujetas a violencia sexual en zonas de conflicto o guerra (ODS 17). Entre otros indicadores, las MyN también poseen una alta tasa de mortalidad al momento de parir (ODS 3), y en términos de inserción y posición laboral, poseen un nivel de inserción e ingresos menores que los de sus pares hombres (ODS 8), representan una baja proporción en áreas como Industria, Innovación e Infraestructura (ODS 9).



⁴ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>

Cuadro 2:

Organización de Naciones Unidas (ONU) – Agenda 2030: Objetivos para el Desarrollo Sostenible

- 1 Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- 2 Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- 3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
- 4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
- 5 Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
- 6 Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
- 7 Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
- 8 Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- 9 Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
- 10 Reducir la desigualdad entre los países.
- 11 Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- 12 Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
- 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- 14 Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
- 15 Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
- 16 Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
- 17 Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Siendo que toda esta estadística se replica en nuestra región, también aquí resulta evidente la urgente necesidad de promover la igualdad de género y el empoderamiento de las MyN en todas las áreas referidas por los ODS. Ello resulta aún más relevante al considerar situaciones para las que la falta de avance tiene consecuencias graves sobre la salud y la vida de las MyN.

¿Cuál es el valor agregado de plantear estas cuestiones en el ámbito de los ODS?

Resulta claro que la visibilización de las diversas problemáticas asociadas a la IG es un mérito de las muchas organizaciones de la sociedad civil - integradas mayormente por mujeres -, que durante décadas se ocuparon de hacer conocer diferentes inequidades, injusticias, hechos puntuales, sistemáticos o generales, que se referenciaban o no en una cultura y/o en "usos y costumbres" o en una moral generalmente aceptada o incluso integrar un cuerpo normativo, y que podían estar parcial, incorrecta o directamente no contemplados en la estadística oficial.



Consecuentemente, han sido y siguen siendo estas instituciones las responsables de contribuir al adecuado reflejo estadístico de las problemáticas de género, y de mantenerlas presentes entre la opinión pública, de generar conciencia y consenso social y político, y de hasta promover proyectos de Ley, y velar por su reglamentación, implementación, dotación de recursos y presupuesto.

Dicho esto, resulta claro que **los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en particular aquellos del ODS 5 (Igualdad de Género) se apoyan sobre todo en el trabajo ya realizado**, y que en todo caso, el valor que agregan se vincula con poner estas discusiones *sobre la mesa* a nivel global y de modo formal, y definiendo metas específicas y - quizás su mayor valor aporte -, comprometiendo a los Estados que integran Naciones Unidas a adoptar medidas concretas a favor de la efectiva concreción de los 17 ODS y las 169 metas asociadas, incluyendo desde ya, las relativas a la IG.

En ese contexto, si bien puede suceder que alguna de las metas referidas o sus componentes (véase Cuadro 1) no sea representativa de una temática de IG de uno o varios países de la región, **el ODS 5 y sus metas, conforman un marco de acción de referencia común** que permite las discusiones extranacionales, facilita la interacción e intercambio de experiencias, tanto para la identificación de problemáticas como para la discusión acerca de los diversos abordajes y mecanismos de mitigación o reducción. Consecuentemente contribuye al proceso de incorporación de estas temáticas en el marco de las políticas públicas de corto y mediano plazo, de la formulación de programas y proyectos, de su priorización, así como de la definición realista y factible de metas cuantitativas a alcanzar, de riesgos y de limitaciones. Adicionalmente, ayuda a la comparabilidad de los niveles de avance entre regiones y la conformación de una estadística global de IG.

Por otro lado, y a diferencia de otros ODS, **el ODS 5 y sus metas poseen un carácter transversal que en términos resumidos implica que “ningún ODS estaría plenamente alcanzado si subsiste la desigualdad de género”**, y obliga a la incorporación de esta cuestión en las fases más incipientes de los procesos que se desarrollen para alcanzar los restantes ODS.

¿Qué pueden hacer las EFSs de la región de OLACEFS para avanzar hacia la Igualdad de Género?

En este contexto, cada Entidad de Fiscalización Superior (EFS) posee un relevante rol que cumplir, ya que ellas son las encargadas de verificar en qué medida los Gobiernos están efectivamente trabajando para el cumplimiento de los ODS en general y del ODS 5 en particular.

Al referir a las EFSs y al ODS 5, se considera que el análisis debe abarcar dos enfoques.

- **a) Enfoque endógeno (hacia adentro de la EFS):** cada EFS debe “autoevaluarse” acerca de si la estructura de personas que la conforman (incluyendo todas sus jerarquías y funciones), sus prácticas y su funcionamiento (tareas generales, como actividad administrativa, realización de auditorías y otras complementarias), responden a los estándares de IG promovidos a partir de los ODS 5 y sus metas.



- b) Enfoque exógeno (hacia afuera de la EFS):** A partir del enfoque holístico propio de una Auditoría de Desempeño⁵, las EFS deben verificar la existencia y adecuado funcionamiento de las instituciones del Gobierno encargadas de llevar adelante el cumplimiento de los ODS, de su efectivo funcionamiento de acuerdo a los retos que suponen estos ODS, de la efectiva previsión de sus recursos y fuentes en el marco de la estructura presupuestaria nacional. En términos más específicos, las EFS también deben verificar que la planificación de los Gobiernos esté estructurada de un modo consistente y lógico. Esto es, con componentes y acciones que sean factibles y contributivas de los objetivos específicos con los que el Gobierno se ha comprometido (las metas del ODS 5), que se fundamenten en una adecuada línea de base o punto de partida, que se desarrollen metas debidamente emplazadas (logros parciales en línea con los objetivos) y adecuados indicadores para su monitoreo y posterior evaluación. Ello también implica que se consideren los distintos participantes sociales (*stakeholders*) involucrados, interesados o afectados, que se incorpore la complejidad, transversalidad y riesgos propios de la temática de IG, y que los manuales de procedimientos incorporen todo ello al mismo tiempo que promueven la transparencia y la *accountability* vertical y horizontal de la actividad. Una cuestión particular a considerar, es que estas planificaciones trasciendan el plazo de gestión de los Gobiernos de la región (máximo de 4 o 6 años según la normativa vigente en nuestros países) para alcanzar la meta del año 2030, según surge de los compromisos para todos los ODS. Complementariamente, para los casos en los que ya existe una planificación que cumple con los criterios referidos previamente, y en línea con la Auditoría de Desempeño, las EFS también deben verificar que la implementación de los procesos es eficaz en relación con lo planificado, y que la gestión es eficiente y económica.⁶ En términos del procedimiento de auditoría propio de una Auditoría de Desempeño, ello implica que el auditor no sólo debe definir un enfoque de auditoría, sino diseñar una matriz de planificación y un plan de trabajo específico. Ello implica no sólo trabajar en el conocimiento de la temática, incorporar la opinión de especialistas, sino en desarrollar un vínculo de diálogo fluido con el auditado. Adicionalmente al mejor conocimiento de la temática, planificación y coyuntura, ello permitirá mejor entender el funcionamiento de su sistema de control interno y permitirá definir criterios consensuados de evaluación de la gestión.

^{5/} Véase ISSAI 3000 – 3100.

^{6/} El estado actual de los programas, planes y procesos de los Gobiernos, por ahora impide por que las auditorías refieran a la efectividad o impacto de su ejecución, aunque resulta claro que esta es una dimensión de análisis que debe necesariamente incorporarse para ser consistentes con un enfoque de control holístico.

^{7/} Véase ISSAI 5800.

^{8/} División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

^{9/} Una de las experiencias que se tiene en cuenta es la de las Auditorías de Desempeño Cooperativas realizadas, con el apoyo de OLACEFS, entre las EFSs de 10 países de la región, sobre Programas de Lucha Contra la Pobreza. Esta iniciativa tuvo como exitoso antecedente inmediato la Auditoría sobre el Programa “Puente para el Desarrollo” llevada adelante previamente por la EFS de Costa Rica; <http://www.idi.no/en/all-news/item/210-fighting-poverty-together>.

^{10/} También se tiene presente el documento desarrollada por la Canadian Audit and Accountability Foundation “Practice Guide to Auditing the United Nations Sustainable Development Goals” <https://www.caaf-fcar.ca/en/news/3101-pg-gender-equality>



¿Cómo están cooperando la IDI y OLACEFS en el apoyo a las EFS para alcanzar la Igualdad de Género?

La respuesta a los enfoques referidos en el punto anterior requiere referir a la **experiencia en la región a partir de la Auditoría Cooperativa⁷ que se está implementando con 18 EFS** y con la muy necesaria y constructiva cooperación con OLACEFS y con el apoyo global – y de mentoría - de Naciones Unidas⁸. En el marco de este proceso - con el siempre relevante apoyo de OLACEFS, y sobre todo, a partir del trabajo de los mentores seleccionados por IDI - los equipos de auditoría de las EFS han desarrollado sus respectivas matrices de planificación nacionales, y actualmente se está llevando adelante la fase de “conducción” de las auditorías, procurando la obtención de una “matriz de hallazgos” para luego poder generar los respectivos Informes Nacionales⁹. También se ha trabajado con OLACEFS en el desarrollo de una metodología que exponga los avances y logros de este proceso a nivel de ODS 5, y que permita su integración con el conjunto de los ODS.¹⁰

Como se ha mencionado, la evolución de trabajo también permite obtener conclusiones preliminares acerca de los enfoques mencionados en el punto previo¹¹. **Acerca del enfoque endógeno puede sostenerse que en términos generales existe un lento avance de las EFS**. Ello surge a partir del análisis y referencias acerca de su estructura jerárquica superior y de la conformación de equipos de auditoría. En tanto parte de una sociedad específica, la cultura machista históricamente predominante en nuestros países también ha permeado en nuestras EFS, y aunque se ven algunos avances y excepciones en términos de “cabezas de EFS” o dirigentes de relevancia¹² - y reconociendo al mismo tiempo que este es un indicador rústico – y de conformación de equipos de auditoría, en general se reflejan estructuras donde si bien puede haber predominancia de mujeres en términos absolutos¹³ los hombres predominan entre los cargos medios y altos de las EFS. No obstante esa lectura crítica acerca de la estructura, también debe señalarse – y este es un factor para alimentar la expectativa de reversión de la situación actual – que la Auditoría Cooperativa del Nivel de Preparación de los Gobiernos para la Implementación de los ODS 5 ha tenido una muy alta receptividad entre las EFS de la región, a diferencia de la iniciativa previa, vinculada a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que sólo habían logrado la efectiva participación de 3 EFS.

Esta lectura regional acerca del factor endógeno es consistente con la lectura global que surge del ya citado artículo de la IDI¹⁴, del que surgía como dato agregado a nivel mundial, que en la comunidad de EFS, la mayoría de los máximos dirigentes son hombres y sólo una parte minoritaria de las EFS posee algún tipo de política de género.

Acerca del enfoque exógeno, y si bien es demasiado temprano para generar una opinión concluyente, puede decirse que existen elementos

^{11/} Se agradece a los mentores de las EFS de Colombia, Costa Rica y del Paraguay, junto con los propios de la Supervisora del Equipo de Auditoría de Argentina, por los aportes específicos a este análisis.

^{12/} Fundamentalmente es el caso de las EFS de Belice, Costa Rica, Cuba, Curacao, El Salvador, Puerto Rico y Uruguay, y los de las EFS de Chile y Colombia, en las que el Sub Contralor es mujer.

^{13/} Ibidem nota al pie3.

^{14/} Ibidem nota al pie3.

para ser más optimistas. Siempre teniendo que cuenta que existe un muy largo camino por recorrer, la instancia actual “de conducción” de la Auditoría Cooperativa permite obtener algunas conclusiones preliminares acerca del rol de las EFS y de las estructuras, recursos y presupuestos de los Gobiernos para incorporar las temáticas de IG en sus políticas públicas activas y de prioridad.

El primer dato de referencia es la ya mencionada masiva participación de las EFS de la región en esta Auditoría Cooperativa (18 sobre 22). Ello sin duda tiene que ver con la decisión de las EFS de llevar adelante la responsabilidad que supone verificar en qué medida sus Gobiernos se están preparando para alcanzar las metas del ODS 5, y también con la voluntad de cooperación, compromiso y articulación entre OLACEFS y la IDI, y el invaluable aporte de los mentores y de los equipos de auditoría nacionales. Elementos complementarios para este cuidado optimismo son los que se enumeran a continuación:

- La gran mayoría de las EFS cuentan con experiencia en la implementación de Auditorías Cooperativas.
- Existe un conjunto crítico de EFS (caso EFS de Brasil, Chile, Costa Rica y Puerto Rico) que cuentan con experiencia en el desarrollo de auditorías vinculadas con la temática de género.
- Existe un alto compromiso de los mentores con el proceso de auditoría en su propia EFS y con las EFS con las que cada uno colabora.
- Si bien algunas EFS participantes no poseen el mandato o la competencia específica para implementar Auditorías de Desempeño, han mantenido una activa participación en este proceso, y se ha buscado la forma de adaptar el caso específico de su EFS al enfoque y procedimientos de auditoría aceptados por el conjunto de EFS.
- Existe una percepción generalizada de que la temática de IG tiene una visibilidad creciente en los diversos países de la región.
- Existe una percepción generalizada de que la temática de IG se está incorporando progresivamente en las agendas de política pública de los Gobiernos.

También deben mencionarse aspectos que requieren mejoras, como ser:

- La adecuada incorporación de esta Auditoría Cooperativa en las planificaciones anuales de cada EFS, de modo de que cuenten con el tiempo y recursos suficientes para llevar adelante el trabajo de acuerdo a lo planificado.
- La adecuada incorporación a nivel presupuestario de los recursos que el Gobierno requiere para cumplir con los compromisos asumidos para alcanzar los objetivos del ODS 5 y sus metas.
- Casos particulares de poblaciones indígenas sobre las que esta temática tiene muy poca o nula receptividad.

Conclusiones y Desafíos

Si bien la preparación de los Gobiernos de nuestra región de OLACEFS para cumplir con los 17 ODS y sus 169 metas es en términos generales incipiente, ya se ha definido claramente cuál es el rol que las EFS están llamadas a cumplir como verificadores del efectivo avance de estos procesos. Ello implica no sólo fiscalizar la efectiva integración de los ODS y sus metas en las políticas públicas y programas, sino también en los presupuestos, y en la estructuración y ejecución de la gestión de Gobierno. Más aún el caso particular del ODS 5 supone un desafío aún más complejo, en el sentido de que existe un entendimiento general de que ninguno de los ODS estará plenamente alcanzado si no se resuelve adecuadamente la temática de Igualdad de Género, que como se ha identificado y reflejado desde la estadística, está presente en todos los ODS.

En este contexto, las EFS en tanto organismos de referencia en nuestros países, deben no sólo cumplir con su rol de auditores y avanzar para evaluar el grado de preparación del Gobierno de cara a los ODS, sino también autoevaluarse para ver en qué medida estas instituciones son “modelos a seguir” en términos de ODS 5. Las EFS tienen un camino por recorrer, ya que la promoción de políticas de igualdad de género y la presencia efectiva de las mujeres en las funciones de liderazgo y decisión en nuestras EFS es un tema pendiente.

En el rol de las EFS como fiscalizadores del Gobierno supone un desafío aún mayor, no sólo por el hecho ya observado de que la cultura machista también haya permeado a las estructuras de las EFS, sino por la escasa experiencia en la auditoría de temáticas de género, por la consecuente falta de una metodología probada, sino por la gravedad propia de la temática, visibilizada por la acción mantenida durante décadas de trabajo de diversos grupos y organizaciones mayormente integrados por mujeres. La consecuencia de no avanzar hacia las metas del ODS 5 es el incremento de la estadística negativa, tanto sobre cuestiones de derechos no adquiridos, como el acceso a iguales trabajos, y mismos niveles de decisión e ingresos que los hombres, como sobre cuestiones tan terribles como por el ejemplo el incremento de la tasa de femicidios.

En este aspecto, me refiero al de ayudar a las EFS como fiscalizadores del Gobierno, la IDI y OLACEFS, con el apoyo de Naciones Unidas, se han embarcado para contribuir a que las EFS cumplan con el rol encomendado. Para ello se han apoyado en las experiencias previas, en los conceptos y prácticas de la Auditoría de Desempeño y de la Auditoría Cooperativa, con la intención de tener presente cuáles son las consecuencias de no avanzar en el sentido pretendido.

Queda mucho por recorrer, y es un esfuerzo que debe sostenerse por muchos años, pero es nuestra percepción que existe una gran predisposición de las EFS de la región para avanzar en el sentido esperado; la IDI y OLACEFS están comprometidos con ello. 



Miembros de EFSUR analizaron la Igualdad de Género

Fue en el marco del Seminario Internacional sobre el ODS 5, en la Auditoría General de la Nación Argentina

Autoridades del grupo de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Mercosur y Asociados (EFSUR) participaron del Seminario Internacional "Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 Igualdad de Género: Implementación y Avances", los días 30 y 31 de mayo en la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN). Se trató de un espacio para el análisis y el debate sobre decisiones gubernamentales tendientes a lograr la Igualdad entre los Géneros, en el marco de la Auditoría Coordinada global enfocada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 "Lograr la Igualdad de Género y el Empoderamiento de Mujeres y Niñas", y en la que participan 117 EFS de todo el mundo.

Se contó con la participación de las autoridades de EFSUR, así como con especialistas, intelectuales y referentes de distintas instituciones y organismos vinculados a los Derechos de la Mujer y la Igualdad entre los Géneros; y las principales temáticas que se abordaron fueron la implementación del ODS 5 en los países miembros de EFSUR, los desafíos para fortalecer la Igualdad de Género en la Educación; Violencia, Patrones Culturales y Rol de los Medios de Comunicación, el desarrollo de estrategias que contribuyan al logro de la Paridad en el ámbito político, y el impacto de la Igualdad de Género en la Economía y el Trabajo.

El primer panel "Auditando el ODS 5 en los países miembros de EFSUR", convocó a representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay para conocer y compartir prácticas del modo en que están trabajando las distintas Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región.

La Auditora General y Secretaria Ejecutiva de EFSUR, Lic. María Graciela de la Rosa, se refirió a la importancia del Seminario "para saber qué está pasando en temas tan importantes como Violencia, Educación, Ciencia y Tecnología, Paridad y todos los temas relacionados con el género, en los diferentes países de América Latina".

Asimismo, destacó el momento histórico para los auditores gubernamentales. "Creo que es la primera vez que más de 100 países del mundo, junto con Naciones Unidas, nos pusimos de

acuerdo y estamos auditando el ODS 5. Creo que es una cuestión histórica y me parece que solamente se puede dar en un marco muy amplio de participación", enfatizó. La Auditora de la Rosa señaló que "en esta primera etapa es conveniente ver cada una de las metas que cada país adopta o adapta porque ese cumplimiento y avance es lo que se va a auditar a lo largo de los años, hasta 2030".

Por último, remarcó que "las desigualdades entre los géneros persisten en todo el mundo, privando a las mujeres y niñas de derechos y oportunidades fundamentales. El logro de esa Igualdad y Empoderamiento de mujeres y niñas requiere de los más enérgicos esfuerzos, incluso en los marcos jurídicos. Es fundamental para impulsar el crecimiento económico y promover el desarrollo social debido a que **sin Igualdad de Género no hay Desarrollo Sostenible**".

A su turno, el Contralor General del Estado Plurinacional de Bolivia, Dr. Henry Lucas Ara Pérez, desarrolló el importante avance en materia de género en su país debido a que cuenta con un marco legal muy amplio en defensa de los derechos de la mujer. Asimismo, llamó "a pensar en el futuro" y destacó que "a través de esta Auditoría Coordinada podamos ver qué estamos haciendo para cumplir con estos objetivos. No tenemos excusa, tenemos marco jurídico suficiente, una estructura institucional sólida que nos debería permitir hacer que Bolivia de acuerdo con su agenda, sea una Bolivia donde las mujeres hayan superado la pobreza y donde estas políticas se cumplan para evitar la violencia y cualquier tipo de inequidad".

Por su parte, la Dra. Dorothy Pérez, Subcontralora General de la República de Chile, resaltó dos cuestiones: "la elaboración del Plan Estratégico en 2016 donde se incorporó el enfoque de los ODS y la explosión en los últimos meses en su país de un movimiento social muy potente que tiene que ver particularmente con el enfoque de género. Lo que estamos haciendo en nuestros países responde a un problema que está latente y a la vista, por lo que está muy bien que estemos trabajando en este enfoque".

Y añadió que “tenemos que revisar que las instituciones públicas en cada una de sus políticas, planes y programas estén buscando garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y a los derechos de las mujeres y las niñas; velar por la igualdad de oportunidades y de adopción de decisiones de la vida política, económica y pública”. Y subrayó que “en la Auditoría tenemos que revisar la aprobación y fortalecimiento de políticas y leyes para promover la igualdad de los géneros y el empoderamiento de mujeres y niñas y que se reconozcan y valoren, mediante políticas de protección social, los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados que realiza la mujer”, concluyó Pérez.

serie de leyes que nos han ayudado para poder trabajar con el cumplimiento de los objetivos”.

A continuación, afirmó que “desde sus inicios, la adopción de la Agenda 2030 tuvo un esquema institucional de conducción que facilitó su integración y sustentabilidad, dado que se erige sobre organismos y plataformas ya existentes: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional y el Instituto Nacional de Estadística. Las tres instituciones tienen una trayectoria previa y mandatos transversales, lo que asegura una coordinación fructífera respaldada por el Poder Ejecutivo”.

Y resaltó que “por Ley existe la obligación de implementar políticas de Género en el Presupuesto Nacional. Se está tratando a nivel del presupuesto nacional que todos los ministerios rindan cuentas de cuánto de su presupuesto se está aplicando transversalizado por género”, culminó la ministra Marcos.

38



Índice



La socióloga, María de las Mercedes Placencia Andrade, Subcontralora General del Estado de la República del Ecuador, resaltó la iniciativa de la Secretaría Ejecutiva de EFSUR de realizar este importante Seminario relacionado con los avances de la implementación del ODS 5. “Hay que recordar que históricamente las Entidades Fiscalizadoras o Contralorías no se ocupaban del tema de género, pero además de controlar y fiscalizar los recursos públicos, esos recursos son importantes para avanzar en aportar en la equidad de género. Hay que tener un plan a mediano plazo de capacitación, y también una política sobre el tema de auditorías en el marco del ODS 5”, indicó.

Luego, bajo la expresión “Empezar por casa” detalló que la Contraloría realizó una campaña de concientización respecto al ODS 5, dirigida a los funcionarios de la institución en el último trimestre del 2017. Además, manifestó que los futuros desafíos se encuentran relacionados a la sistematización y difusión de los resultados de la Auditoría Coordinada en las áreas responsables de género de Ecuador para impulsar mejoras sustantivas, como así también el Diseño de una Política Integral de género a mediano plazo.

Por último, la ministra del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay, Cra. Diana Marcos, celebró que en su país haya sido bien recibida la aplicación de los ODS y mencionó que “Uruguay tiene una trayectoria muy importante en la temática de derechos de la mujer. Tenemos una



La adaptación del ODS 5 a nivel nacional

En el panel “Adaptación del ODS 5 a nivel nacional” el representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), René Mauricio Valdés, destacó “el papel primordial que tiene que tener el monitoreo, seguimiento y evaluación a nivel nacional” por sobre el regional e internacional. E indicó que cuando se aprobó la Agenda 2030 en el 2015 se expresó que “el monitoreo, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las metas



era un proceso eminentemente nacional”, y que estas tareas debían “seguir dos líneas centrales: asegurar la coherencia de las políticas públicas e informar a la ciudadanía”.

Luego, el titular del PNUD señaló la relevancia de “prepararse institucionalmente, con las adecuaciones normativas y lo necesario del trabajo integral de la Agenda 2030”. “Hemos privilegiado los objetivos económicos y dejado atrás los objetivos sociales y ambientales que es donde estamos peor en América Latina. La Agenda 2030 nos llama a evitar y examinar con cuidado que en determinada política se haga un esfuerzo para que no haya un choque y estemos postergando innecesariamente o equivocadamente objetivos”.

A continuación, la Dra. Magdalena Furtado, titular de la Oficina ONU Mujeres en Uruguay, inició su exposición con un dato impactante del Foro Económico Mundial que resume los cuatro indicadores de salud, economía, política y educación, y señala que “al ritmo que se vienen cerrando las brechas faltarían aún 217 años para poder tener igualdad de género en estos cuatro aspectos”¹. Luego se refirió a la transversalidad de la

Igualdad de Género en los 17 ODS remarcando que “hay metas de género en todo los ODS, no hay desarrollo si no hay igualdad y no hay igualdad si no hay desarrollo y por eso mismo la igualdad de género es transversal”.

Por último, habló a la comunidad de control y puso énfasis en “el seguimiento y la rendición de cuentas que mucho les compete a ustedes y la necesidad de una revolución de datos. Hay una necesidad de avanzar con los datos porque la rendición de cuentas es importante tanto como los datos para tomar decisiones concretas, entonces se requiere una revolución en estadísticas de género”, finalizó.

39



El rol de las EFS en la Auditoría Coordinada

Índice



En otro panel del Seminario Internacional, denominado “Auditoría Coordinada de Género: Rol de la EFS - Experiencia argentina y chilena”, participaron el Dr. Osvaldo Rudloff Pulgar, Jefe de la Unidad de Cooperación y Relaciones Internacionales de la Contraloría General de la República de Chile; y la Jefa y la Supervisora del Equipo de Auditores ODS 5 Argentina, la Dra. Patricia Piotti y la Esc. Laura Frago. So.



¹ <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/11/cual-es-la-brecha-de-genero-en-2017-y-por-que-se-esta-ampliando/>



Al comenzar el panel, Rudloff Pulgar destacó que “estamos enfrentando un desafío diferente, que es el de los ODS, que habla de la transversalidad, de la integralidad de no dejar a nadie atrás”; y agregó que “sobre esa base se piensa en este nuevo modelo, se revisan todas aquellas políticas, programas, planes, acciones y resultados de gestión que lleva adelante cada país para poder enfrentar lo que este objetivo nos plantea”.

Fragoso, por su parte, resaltó los aportes que tienen para hacer las EFS en la Agenda 2030 y explicó que “tenemos que contribuir con la implementación de los ODS, proporcionando un control independiente a estos esfuerzos, especialmente en la preparación, porque además nos permite a las EFS tener voz y voto en la agenda de los ODS”.

También se refirió a la Auditoría Coordinada que está llevando adelante la AGN al señalar que “la auditoría de desempeño es la más adecuada para abordar este tema porque a través de ella podemos verificar la eficacia, la economía y la eficiencia de los gobiernos en la implementación de los ODS”.

Piotti, en tanto, manifestó que la Auditoría Coordinada “requiere un mapeo de todos los actores involucrados, porque si vamos a auditar un programa tenemos que saber quiénes lo atraviesan o qué políticas está implementando el Estado nacional. El auditor va a tener que ser muy creativo para abordar a todas las partes interesadas y obtener su visión sobre el objeto auditado”. A modo de conclusión expresó que “como producto de esta auditoría vamos a obtener un informe nacional y uno global que va a permitir tener la mirada y el estado de situación del ODS en la región”.

En el marco de la Auditoría Coordinada sobre el ODS 5, el Seminario Internacional acercó las experiencias de los países miembros de EFSUR además de contar con el aporte de legisladores nacionales, funcionarios de las áreas provinciales de la mujer y organismos de la sociedad civil dedicados a la temática de género. El objetivo del encuentro fue reflexionar acerca de la Igualdad de Género a través de la voz y la mirada de nuestras mujeres. 



Bases de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Ingrid Jackeline Escobar Lorenzana

Es jefe de organización y Métodos en el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, graduada como: Licenciada en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; master en Economía y Política Pública en Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires-Argentina, Doctorado en Economía y Administración de Empresa Universidad Europea de Madrid-España

1. INTRODUCCIÓN

Este documento aborda las principales acciones que emprende Honduras frente a la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, luego define una propuesta sobre las acciones que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) deberían de tomar como base para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo sostenible, también plantea los retos que las EFS debe de asumir para el cumplimiento de esta propuesta.

2. Líneas de acción para implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Constitución de la República manda al Gobierno de Honduras que promueva el desarrollo integral del país, en lo económico y en lo social, debiendo estar sujeto a una planificación estratégica que exige la participación de los poderes del Estado, organizaciones políticas, económicas y sociales, en una formulación incluyente y participativa. Es así que, bajo esta normativa Honduras, para poder llevar al ámbito nacional la implementación de la Agenda 2030, ha incluido los ODS dentro de su proceso de planificación estratégica. Se describe como parte de este esquema los Planes Estratégicos Institucionales y sus Planes Operativos, el Plan Estratégico de los Gabinetes Sectoriales 2014-2018.

Todos ellos deberán de estar fundamentados en el cumplimiento de los objetivos nacionales y de las metas de prioridad nacional contenidas en la Visión País 2010-2038, en el Plan de Nación 2010-2022 que conforma las líneas de acción, objetivos e indicadores, que marcan las responsabilidades de los próximos tres gobiernos en torno a la visión país y los ODS.

Dentro de las prioridades del Gobierno están:

La Vinculación Visión País 2010-2038 con la Agenda 2030 (ODS); la distribución de los ODS dentro de los Gabinetes Sectoriales¹, también la creación de un Consejo Nacional de Seguimiento (CNS) para la correcta implementación de los ODS. El CNS deberá evaluar el impacto de las acciones que tomen los Gabinetes y la validación del alcance de las metas establecidas (SCGG, 2015).

Once líneas de acción que conforman el Plan de Nación han sido vinculadas a los ODS:

^{1/} Son 4 Gabinetes Sectoriales: Desarrollo e Inclusión Social, Desarrollo Económico, Gobernabilidad y Descentralización, Infraestructura Productiva.



Lograr el desarrollo sostenible de la población; democracia, ciudadanía y gobernabilidad; reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades; educación y cultura como medios de emancipación social; salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida; seguridad como requisito del desarrollo; desarrollo regional, recursos naturales y ambiente; infraestructura productiva como motor de la actividad económica; estabilidad macroeconómica como fundamento del ahorro interno; competitividad, imagen país y desarrollo de sectores productivos; adaptación y mitigación al cambio climático (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2010,p.31-139).

3. Bases de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Como Instituciones de Control Externo tenemos la responsabilidad de trabajar por el bienestar de nuestras sociedades, de ayudar al gobierno a mejorar su gestión y a desarrollar políticas públicas efectivas, asimismo de cooperar con la ciudadanía garantizando que la inversión de los recursos del Estado sea usada de forma correcta.

Es así que las EFS establecen su interrelación entre actores estatales y sociales a través de dos mecanismos uno de rendición institucional de cuentas y el otro de rendición de cuentas social (OLACEFS-CTPBG, 2014).

Bajo este panorama. Para contribuir al alcance de los ODS se propone a las EFS varias líneas de acción que deberían ser las bases de las Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre las que establezcan la rendición de cuentas y el control de la ciudadanía a lo asumido por el Gobierno:

Así, una forma de mejorar las condiciones de pobreza es volvernos más competitivos, pero ¿Cómo las EFS pueden ayudar contribuir a que se cumpla esta acción?, Desarrollando programas institucionales de capacitación y formación orientados a crear competencias, capacidades y habilidades para desarrollar mejor nuestro trabajo y obtener productos de calidad.

- Auditar y evaluar la ejecución de programas y proyectos productivos destinados para las familias más pobres, orientados a fortalecer la microempresa, sobre todo a nivel local. Valorando su impacto real en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.
- Fiscalizar que los ingresos del Estado sean utilizados de manera eficiente y eficaz.
- Elaborar Informes Especiales sobre la evasión Fiscal, como un medio de contribución para que reduzca el fraude fiscal, se garantice la transparencia y rendición de cuentas y que se paguen de forma equitativa los impuestos.
- Fiscalizar la deuda Pública del Estado (reestructuración, convenios, servicios y saldo de deuda, instrumentos de deuda pública, sostenibilidad de la deuda). Con el propósito de controlar el sobre incremento en la deuda social.
- Efectuar análisis de la sostenibilidad de las estrategias de reducción de la pobreza ejecutadas por el gobierno. Con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las mismas.
- Evaluar la gestión de desempeño en las instituciones que tengan que



ver con el Diseño e instrumentalización de políticas de reducción de la pobreza, con las estadísticas económicas, sociales.

- Evaluar que las estrategias para reducir el hambre vayan orientadas a: Aumentar la producción, diversificar cultivos, mejorar el sistema de tenencia de tierras, capacitar técnicamente a la población productora para mejorar el uso de parcelas, capacitar a las familias para que consumen los productos que producen, ampliar los programas de meriendas escolares.
- Ampliar la socialización de la información de redición de cuentas en la utilización del gasto público en reducir el hambre, para el seguimiento y conocimiento por parte ciudadanía.
- Evaluar que las estrategias para lograr salud y bienestar social vayan dirigidas a: expandir la cobertura médica a nivel nacional, hacer campañas de información masiva sobre los hábitos de higiene y buena alimentación, capacitar a la población en detectar y prevenir enfermedades más comunes, mejorar los servicios de salud sobre todo en el área rural y sectores más vulnerables.
- Dentro de las EFS y en alianza con la Secretaría de Salud, se debe promover campañas de vacunación, buenos hábitos de higiene y buena alimentación, prevención de enfermedades comunes, desarrollar capacitaciones en el tema de salud que sean de importancia para mantener una vida sana.
- Realizar ferias para obtener recursos que vayan dirigidos a ayudar a los niños con VIH/SIDA.
- Realizar campañas educativas de limpieza dentro de cada EFS, con el propósito nuestro lugar de trabajo y sus alrededores estén limpios y ordenados.
- Auditar que las Leyes que se crean para lograr una igualdad de género, se cumplan y aseguren el bienestar de las mujeres en cuanto a la igualdad de oportunidades y contra la violencia doméstica.
- Evaluar los planes educativos asegurándonos que tengan un enfoque de género, que fomente la participación de las mujeres en todas las áreas.
- Fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y financieras de las EFS y crear mecanismos dirigidos a promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres.
- Evaluar la gestión de los funcionarios que manejan los ingresos del Estado que provienen de la recaudación fiscal, de las donaciones y préstamos otorgados por los cooperantes.
- Fomentar intercambios de conocimiento y tecnología entre las EFS, de ser posible instalar una plataforma a nivel regional donde se haga más fácil el intercambio de experiencias.
- Participar en actividades de reforestación para crear áreas verdes.
- Auditar el proceso manejo de residuos tóxicos de las empresas más grandes y evaluar el perjuicio social que producen a través del método costo - beneficio social.
- Auditar sí el proceso manejo de los crematorios de basura (basureros municipales) es el más adecuado.
- Avanzar en el tema de rendición de cuenta abriendo espacios de diálogos basada en deliberación pública con los diferentes actores: sectores institucionales, académicos, medios de comunicación, organizaciones civiles, ciudadanos, sindicatos, empresas privadas, organismos internacionales, entre otros. Con el fin de que puedan razonar y contribuir de manera colectiva a construir mejores

alternativas para el logro de los ODS.

- Dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los Planes de Acción de las instituciones y organizaciones involucradas en la implementación de los ODS.
- Evidenciar la vinculación de la asignación y utilización de los recursos de cooperación externa con el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro del Presupuesto General de la República.
- Fortalecer el sistema de rendición de cuentas, para incrementar el impacto positivo de los recursos externos e internos sobre los ODS.
- Evaluar la coherencia de las políticas públicas, asegurando que contribuyan a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

44



Índice



4. Retos de las Entidades Fiscalizadoras Superiores para la implementación de la propuesta.

Lograr que se cumplan los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un compromiso que deben asumir todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En tal sentido existen desafíos que tenemos que vencer para hacer realidad la Agenda 2030, como son:

- Movilizar los recursos financieros, desarrollar capacidades, transferir tecnologías, compartir experiencias y la voluntad de las máximas autoridades.
- El poco o ninguno conocimiento del personal de las EFS sobre los Objetivos de Desarrollo.
- Asegurar suficiente apoyo técnico y financiero de los Cooperantes, para el fortalecimiento institucional.
- Asegurar ante el legislativo las partidas presupuestarias que garanticen los recursos humanos, físicos y financieros, con el fin de verificar el cumplimiento de las políticas públicas ligadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- Asegurar el alcance de la competencia institucional en el tema de evaluación de las políticas públicas, de gestión y de desempeño de las instituciones y organismos que participan en el proceso de implementación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.
- Mejorar los accesos de la tecnología de la información y comunicación, que vincula las EFS con la ciudadanía y el gobierno.

5. Conclusiones

En este contexto, es necesario que el Gobierno Central, el Gobierno Local, las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones gremiales y otras entidades de la sociedad civil, como son, la academia, los medios de comunicación, la cooperación Internacional, las Entidades Fiscalizadoras Superiores y todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas de cada país se involucren activamente con responsabilidad compartida y en el sentido de urgencia que la situación demanda, en la identificación y puesta en marcha de las acciones requeridas para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esto permitirá a los países dar un paso firme en la construcción de bases sólidas para un desarrollo más equitativo y solidario, y para la ampliación de capacidades y oportunidades para sus habitantes. Razón por la cual los desafíos y compromisos de la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible deben

de ser de conocimiento de todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores existentes ya que se requiere de soluciones integradas que den los resultados esperados.

Así mismo las acciones propuestas en este documento pueden ser aplicadas en las Entidades Fiscalizadoras Superiores como líneas bases para establecer la redición de cuentas y la participación ciudadana en el sector público, como una contribución al logro de los ODS.

6. Referencias bibliográficas

- Congreso Nacional de la República de Honduras. (2010,p.31-139). Visión de país 2010-2038, plan de nación 2010-2012. Tegucigalpa-Hondura: Empresa Nacional de Artes Gráficas .
- OLACEFS-CTPBG. (2014). Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina. Bogotá,D.C.- Colombia: Corporación Acción Ciudadana Colombia .
- SCGG. (2015). Prioridades del gobierno de Honduras y su vinculación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible . Medellín- Colombia : Secretaría de Coordinación General del Gobierno (SCGG).



Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio

Mariela Díaz Sandoval

Doctora en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la FLACSO-México. Miembro de los grupos de investigación Cuerpo Académico Multidisciplinario de Política y Sociedad y el estado de la Ciencia Política en América Latina, ambos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Resumen

En México, el esquema de asociación público-privada se ha convertido en uno de los principales instrumentos para generar infraestructura y proveer servicios públicos en los tres órdenes de gobierno. Si bien, desde el sexenio de Vicente Fox la colaboración entre sector público y privado fue puesta en marcha por medio de los Proyectos de Prestación de Servicios, fue hasta el año 2012 cuando el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Asociaciones Público-Privadas con el objetivo de generar lineamientos para guiar la aprobación, ejecución y vigilancia de las obras y servicios derivados de este esquema. Recientemente, la Ley de Asociaciones Público-Privadas fue objeto de varias modificaciones encaminadas a establecer mayores controles, tanto en la aprobación como en la utilización de los recursos públicos para implementar los proyectos. En este sentido, este artículo revisa el diseño institucional de las asociaciones público-privadas a fin de identificar sus alcances y limitaciones para garantizar la transparencia en la provisión de infraestructura. Sin embargo, las modificaciones a la Ley de Asociaciones Público-Privadas y a su Reglamento no tienen por objetivo fortalecer la transparencia en la puesta en marcha de este tipo de proyectos. Se sostiene la necesidad de contar con instrumentos legales que permitan utilizar de manera eficiente los recursos públicos destinados a la creación de obra pública.

Introducción

Recientemente, se llevaron a cabo algunas modificaciones a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Sin embargo, éstas no tuvieron como prioridad reforzar los mecanismos de transparencia y control a los proyectos de infraestructura creados a partir del esquema de Asociaciones Público-Privadas (APPs). Desde el año 2000 se ha impulsado de manera contundente la utilización de las APPs para diversos objetivos de carácter social y económico, no obstante, existe evidencia sobre los costos que ese tipo de proyectos pueden acarrear (Hall 2015; Engel, Fischer, y Galetovic 2014). Por tal razón es necesario analizar el diseño institucional de las APPs a fin de identificar sus alcances y limitaciones para garantizar la transparencia en la provisión de infraestructura pública. Para tal efecto, el presente artículo se estructura en tres apartados y una conclusión. En el primero se discuten las principales diferencias entre las APPs, las privatizaciones y la provisión pública de servicios e infraestructura. Posteriormente, se da cuenta de la relevancia de la transparencia en la selección, implementación y evaluación de las APPs. El tercer apartado tiene como objetivo analizar las limitaciones de la LAPP para garantizar la transparencia, desde la asignación hasta la evaluación de los proyectos.

^{1/} Para leer completo este artículo consulte la Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, número 12, agosto 2017. https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT_12_web.pdf



Se concluye con la necesidad de incorporar la transparencia para evitar que intereses privados se beneficien a costa de los recursos públicos.

Asociaciones Público-Privadas, privatizaciones y la provisión pública de infraestructura: algunas diferencias

En las últimas décadas, las APPs se han extendido a lo largo del mundo. Sin embargo, aunque el término comenzó a emplearse desde 1990, las alianzas entre el sector público y el privado para proveer servicios e infraestructura datan de hace varios siglos atrás. Las primeras modalidades se caracterizaron porque la empresa privada invertía su propio capital, mientras que el Estado se obligaba a garantizarle el monopolio en el suministro de determinado servicio (Hall 2015). Fue con la crisis del modelo de Estado intervencionista que, de la mano de los gobiernos de Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos, las alianzas público-privadas comenzaron a utilizarse para proveer toda clase de infraestructura y servicios públicos. Para el caso de los países en vías de desarrollo, los préstamos a cambio de políticas promovidos por el Banco Mundial, vía el Consenso de Washington, delinearon las denominadas reformas de primera generación, en donde un ingrediente central fue el proceso de descentralización administrativa y fiscal. Precisamente, esta redistribución de funciones administrativas permitieron, a nivel subnacional, impulsar los procesos de privatización de activos estatales, así como la utilización de las APPs para toda clase de tareas (Miraftab, 2004: 91).

De acuerdo con Verma (2016), entre 1990 y 2001, se pusieron en marcha cerca de 2,500 proyectos de APPs en los países en vías de desarrollo (2016: 56). Para tal situación, el Banco Mundial invirtió 135,000 millones de dólares. Instancias de financiamiento y desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han impulsado las APPs, al considerarlas como una alternativa a las restricciones presupuestales de gobiernos nacionales y subnacionales para la creación de bienes públicos. Sin embargo, habría que clarificar qué son las APPs, y cuál es su vínculo con las privatizaciones y con la provisión pública de infraestructura y servicios. No existe un consenso sobre la definición de las APPs. Algunas posturas tienden a considerarlas como sinónimo de las privatizaciones (Savas 2000), sin embargo, ello no permite capturar su complejidad, además que el equiparar ambos términos impide llevar a cabo análisis empíricos sobre sus posibles impactos (Hodge y Greve 2010).

Existen algunas convergencias entre las APPs y las privatizaciones como, por ejemplo, la retórica neo-conservadora en torno a la supuesta eficiencia del mercado versus el Estado. En adición, tanto las privatizaciones como las APPs implican permitir que el sector privado intervenga en la provisión de servicios públicos, con los riesgos que ello pueda suponer -lo cual debe ser objeto de investigaciones empíricas-. Sin embargo, habría que hacer algunos matices. Por un lado, la privatización supone la transferencia total de los activos estatales y de la responsabilidad sobre la prestación de un servicio a los socios privados. En lo que refiere a la vigilancia, se crean órganos reguladores encargados de supervisar el servicio. Por su parte, las APPs suponen un diferente tipo de arreglo organizativo y financiero.

En este caso, las autoridades públicas siguen teniendo participación y responsabilidad en la prestación del servicio y de la infraestructura, ya sea por cuestiones constitucionales -cuando se trata de justicia, defensa nacional, salud, educación pública, etc.-, o por razones del control del monopolio -cuando se trata de carreteras, de distribución y saneamiento de agua, por ejemplo-. En la provisión pública, conocida como provisión tradicional, de infraestructura pública, el activo permanece bajo la rectoría estatal, mientras que el sector privado únicamente desempeña un papel accesorio como constructor de la obra -véase Tabla 1- (Hodge y Greve 2010; Sousa Monteiro 2010).

Tabla 1. Continuo en la colaboración público-privada para la provisión de infraestructura y servicios

Sector público posee y opera activos	Asociaciones Público-Privadas	Sector privado posee y opera activos
El Estado ocupa cada vez más espacios públicos	Colaboración entre el Estado y empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil	La empresa privada ocupa espacios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en Vernis Domènech (2005: 3) y Banco Mundial (2016)

Existen distintas modalidades en el esquema de APPs. De acuerdo con el Banco Mundial (2016) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Alborta, Stevenson, y Triana 2011), es posible distinguir entre, al menos, seis tipos de participación del sector privado:

- 1. Acuerdos de gestión y operación
- 2. Arrendamientos
- 3. Concesiones
- 4. Proyectos de Construcción-Operación-Traspaso (Build-Operate-Transfer) y Proyectos de
- Diseño-Operación-Construcción (Design-Build-Operate)
- 5. Cooperativas
- 6. Asociaciones a riesgo compartido

Aunque partimos de que las APPs y las privatizaciones no deben ser equiparadas, de ninguna forma sostenemos que determinadas formas de provisión de infraestructura o servicios es mejor o más positiva que otra. Ambas modalidades suponen riesgos y se legitiman del desprestigio del sector público, el cual ha sido presentado como ineficiente, lleno de corrupción e incapaz de proveer servicios de calidad. Tanto las privatizaciones como las APPs, sin olvidar la provisión pública de servicios e infraestructura, requieren de un marco regulatorio, así como de capacidad estatal para evitar que intereses rentistas desvíen sus objetivos y resultados (Miraftab 2014: 98).

Transparencia y la Ley de Asociaciones Público-Privadas en México

Es innegable que la infraestructura tiene un efecto sobre el desarrollo económico, el crecimiento, la competitividad, así como sobre la propia convivencia social. Desde el inicio de su sexenio, Enrique Peña Nieto colocó en una posición central de su agenda la creación de infraestructura por medio de la utilización de las alianzas público-privadas. En el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece la necesidad de "propiciar una amplia participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura a través de asociaciones público-privadas" (*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* 2013). De hecho, en este sexenio se puso en marcha un programa inédito de inversión en infraestructura en el marco del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, que incluye la puesta en marcha de 743 proyectos costo de inversión de 7.7 mil millones de pesos (Fundar 2014). Sin embargo, no es un secreto que el proceso de adjudicación, así como el desarrollo de infraestructura en México han representado una oportunidad para que servidores públicos y empresarios actúen de manera rentista. Desafortunadamente son numerosos los casos que ilustran dicha situación. Es por tal razón que resulta pertinente llevar a cabo una revisión del marco regulatorio en materia de transparencia en la creación de infraestructura vía el esquema de APPs.

Aunque existen alianzas entre el sector público y el privado que pueden tener una duración de tres a cinco años, la LAPP privilegia los contratos a largo plazo. Entre las instancias que pueden llevar a cabo este tipo de acuerdos están las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos, los órganos autónomos, las entidades federativas, así como la Ciudad de México y sus delegaciones. Los municipios también pueden llevar a cabo este tipo de acuerdos, siempre y cuando las aportaciones efectuadas por las entidades federativas sean inferiores a las aportaciones federales (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015).

Las APPs, de acuerdo con su marco regulador, pueden ser implementadas en todos los sectores y prácticamente cualquier autoridad o entidad puede llevar a cabo acuerdos de esa naturaleza. De hecho, hasta antes de 2013, en materia de hidrocarburos existían prohibiciones, situación que cambió una vez que se aprobó la Reforma Energética. La Secretaría de Hacienda es la encargada de vigilar la implementación administrativa de la LAPP, mientras que la Secretaría de la Función Pública es la entidad que deberá supervisar la responsabilidad de los servidores públicos que participen en las alianzas público-privadas. Como quedará evidente a continuación, el Congreso de la Unión no tiene un papel relevante en la vigilancia de las APPs.

En lo que refiere a los mecanismos de participación del sector privado, es posible identificar algunos problemas como la oportunidad que tienen las propias dependencias para tomar decisiones discrecionales. Como bien lo señala la LAPP, los proyectos que deseen implementarse deben estar debidamente justificados, sin embargo, a pesar de la reforma que se hizo a la Ley y al Reglamento de las APPs, las dependencias federales mantienen la posibilidad de decidir e invitar a los desarrolladores para la celebración de contratos (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012). Precisamente, una preocupación que motivó la última reforma a la LAPP fue el problema del endeudamiento de las entidades federativas, vinculado a

la construcción de obra pública. Al respecto, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), persiste la opacidad en las entidades federativas, situación a la que contribuyen las propias APPs. En 2012, un año después de la aprobación de la LAPP, la ASF puso el dedo sobre el tema del endeudamiento y la falta de disposiciones en la Ley de Deuda Pública para informar, no sólo sobre las operaciones crediticias a corto plazo que adquirieran las entidades federativas, sino sobre los proyectos de APPs, contabilizados como gasto corriente, no como deuda pública. Ello explica, en parte, el porqué diversas entidades federativas han contraído deudas que no han sido registradas como tal (Auditoría Superior de la Federación 2012: 8).

Sobre la relación entre los estados y la federación, Campos y Ongay (2016) señalan un punto interesante. Indican que con la reforma a la LAPP aprobada por el Senado en 2017, se buscó poner mayores controles a las entidades federativas, situación que no se replicó con las dependencias federales. Al respecto, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el presente año, dio a conocer un sistema de alarmas de endeudamiento, contenido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas. Lo interesante es que dicho sistema permite realizar un monitoreo de la deuda, lo cual, a simple vista, es una buena idea, salvo porque las dependencias de la Administración Pública Federal quedaron con amplia posibilidad para llevar a cabo APPs a discreción (Rodríguez 2017; Albarrán 2017). Sin duda, esta modificación es un mecanismo de control político hacia las entidades federativas.

De igual forma, el Artículo 17 de la LAPP permite a la instancia adjudicadora decidir la conveniencia de la puesta en parcha de los proyectos de APPs. Como queda manifiesto, el Congreso de la Unión pasó a ocupar un lugar secundario, dado que únicamente se le informará sobre decisiones que, de antemano, las dependencias ya han tomado. Otro ejemplo de discrecionalidad es el que las propias entidades adjudicadoras -entiendase como tal a las instancias que pueden establecer acuerdos de APPs- tienen la posibilidad de llevar a cabo invitaciones, o bien, adjudicaciones directas. Lo anterior se encuentra plasmado en el Artículo 64 de la LAPP: "Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de asociación público-privada, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa" (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*). Ello se justifica bajo ciertas circunstancias como el que no existan suficientes opciones para desarrollar cierta infraestructura; que se cuente con un número limitado de oferentes, entre otras razones. La LAPP permite que, aún cuando sólo haya un concursante, el proyecto le pueda ser adjudicado. No obstante, tales disposiciones permiten que de manera unilateral se defina al desarrollador, contraviniendo reglas de mercado como la competencia. Un ejemplo es lo que ocurrió con la construcción de distintos centros penitenciarios en el sexenio de Felipe Calderón. Como se ha documentado en otra oportunidad, se crearon 12 penales como parte de la estrategia de seguridad en dicho sexenio. El modelo por el que se optó fue el de de Construcción-Operación-Traspaso, calculando una inversión de 2 mil millones de pesos por cada penal. Al momento de darse a conocer los nombres de las empresas desarrolladoras fue evidente la ausencia de constructoras expertas en el ramo penitenciario. Por ejemplo, a Homex, enfocada en el ramo inmobiliario, se le adjudicó el Centro Penitenciario



de Chiapas. Otro ejemplo es el Grupo Financiero Interacciones, propiedad de Carlos Hank Rohn, y Cevaseg S.A.P.I., empresas encargada de construir el penal de máxima seguridad aledaño al Reclusorio Norte en la Ciudad de México. Basta recordar que en julio de 2015, Cevaseg S.A.P.I. sufrió el robo de una camioneta donde se encontraban los planos del penal (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015).

En lo que refiere al seguimiento del proceso de implementación y a su evaluación, la entidad adjudicadora será la encargada de supervisar el proyecto de APP. Nuevamente se deja un gran espacio de discrecionalidad al ser únicamente dicha entidad la que pueda vigilar la obra. Así pues, de acuerdo con el Artículo 125 de la LAPP:

La supervisión de la prestación de los servicios, en su caso, de la ejecución de la obra y, en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de asociación público-privada, corresponderá exclusivamente a la dependencia o entidad contratante y a las demás autoridades que resulten competentes. La supervisión de las autorizaciones para la ejecución de las obras, así como para la prestación de los servicios, corresponderá a las autoridades que las hayan otorgado (*Ley de Asociaciones Público-Privadas 2012*).

Se puede afirmar que el problema tiene que ver con el propio diseño institucional de las APPs, el cual permite que tengan lugar prácticas discrecionales. Las APPs son un esquema que supone riesgos, por ello, preocupa el cómo éstos son distribuidos entre el sector público y el privado. Una de las defensas a las APPs es la posibilidad de que el sector público transfiera al sector privado los riesgos relacionados a la creación de infraestructura o provisión de servicios, bajo el supuesto de que se asignan mayores riesgos a la parte que tiene la mejor capacidad para administrarlos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2016). Sin embargo, existen algunos problemas con dicha "transferencia de riesgo". Con base en la experiencia británica, se ha encontrado que, si bien se transfiere al contratista el riesgo de los retrasos de la construcción, dichos contratos cuestan aproximadamente un 25 por ciento más que los acuerdos convencionales. Dado que el funcionamiento del gobierno tiene una lógica distinta a las de la empresa, normalmente los funcionarios públicos asumen ciertos riesgos. No obstante, se ha encontrado que se tiende a hacer permanecer el riesgo del lado de la balanza del sector público, en lugar de distribuirlo entre el sector privado. El propio Fondo Monetario Internacional sostiene que los gobiernos pueden sobrestimar el verdadero costo de la transferencia del riesgo, compensando en exceso al sector privado. Esto generaría la elevación del costo de la APPs en comparación con la opción del sector público (Hall 2015: 32).

Para el caso mexicano es posible identificar múltiples ejemplos de la elevación excesiva de costos de los proyectos de APP. Basta recordar la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, a cargo de la constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Alstom y Carso Infraestructura y Construcción. Se ha documentado que la construcción de la denominada "Línea Dorada" tuvo un sobrecosto del 70 por ciento con respecto a lo que se presupuestó al momento de presentar el proyecto (Pallares 2014).

Conclusión

La transparencia y la corrupción han sido el talón de Aquiles de los gobiernos que llegaron después de la alternancia en el 2000. En diversas mediciones sobre la percepción de la corrupción, de manera reiterada, México ocupa posiciones que permiten afirmar que se trata de un problema que urge ser atendido. En el documento *México: Anatomía de la Corrupción*, elaborado por María Amparo Casar, se aporta información relevante sobre la participación del sector privado en actos de corrupción, materializados en el pago de sobornos a servidores públicos. La autora menciona que tanto en contextos con una fuerte intervención estatal, como en aquellos donde ésta es débil, la corrupción tiende a existir. La racionalidad de los actores es una variable que motiva los actos de corrupción, a fin de evitar costos como la lentitud en los trámites, las multas de operación o la pérdida de contratos. De acuerdo con la Encuesta de Fraude y Corrupción en México, elaborada en 2008 por la firma de servicio profesionales KPMG, mientras el 32 por ciento respondió que el motivo por el que las empresas tienden a corromperse es la obtención de licencias y permisos, el 43 por ciento consideró hacerlo para agilizar algún trámite. En la misma encuesta, el 21 por ciento consideró cometer actos de corrupción con la finalidad de impedir algún abuso de autoridad, mientras el 16 por ciento consideró como un motivo ganar contratos, y el 11 por ciento consideró pagar sobornos para participar en licitaciones (Casar 2015).

En el mismo tenor, de acuerdo con el estudio Métrica de Transparencia de la Obra Pública (METROP), elaborado por México Evalúa en 2016, y basado en la revisión de 64 documentos sobre proyectos de obra pública, el nivel de transparencia en la accesibilidad de documentos en todo el ciclo de elaboración de la obra -que incluye pre-contratación, contratación y post contratación- tiene notas reprobatorias. El problema constante no fue la generación de documentos, sino la accesibilidad a los mismos, así como ausencia de buenas prácticas por parte del sector público y privado (México Evalúa 2016). Expuesto lo anterior, la revisión del propio andamiaje institucional en torno a las APPs y sus posibles efectos sobre la transparencia en el diseño, selección y puesta en marcha de este tipo de proyectos es una tarea relevante. Precisamente, para el caso mexicano, especialistas como Sada Correa y Sada Correa (2014) enfatizan que si se desean impactos positivos de las alianzas público-privadas, es necesario mejorar los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en torno a la LAPP.

Como se discutió, es necesario transparentar la esfera del sector privado, pues existe suficiente evidencia para afirmar que, en este ámbito, la corrupción también es un problema que distorsiona la competencia. La transparencia en la construcción de obra, a través del esquema de APPs, es una necesidad para desterrar prácticas rentistas, así como para evitar que las arcas públicas y los contribuyentes asumamos los costos de la creación de elefantes blancos. 



Naturaleza jurídica de los informes de control y la necesidad de una reforma constitutiva en su estructura metodológica

Juan José Díaz Guevara

Contraloría General de la República del Perú, Primer lugar

Abogado Doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Con Especialización en Derecho Administrativo, Derecho Procesal Penal, Proyectos de Inversión Pública y Contrataciones del Estado. Ex Magistrado - Fiscal Provincial Penal Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios. Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Público, entre otros. Jefe del Órgano Instructor de Lima y Provincias de la Contraloría General de la República.

I. Introducción.

*"Entre la organización política y la hacienda pública existe una estrecha relación, dado que el control sobre la ejecución presupuestal procurará que el ejercicio económico y financiero de la administración pública se lleve a cabo respetando la voluntad de la representación nacional"*², en ese sentido el control gubernamental buscará verificar la legalidad de la gestión pública orientada al bien común. Esa misión, hace que el control gubernamental se relacione con los derechos fundamentales. Sin embargo, pese a la trascendental tarea expuesta, la doctrina jurídica como tal, no ha desarrollado de modo extenso, como en otras disciplinas, los alcances y características de la auditoría o control gubernamental. En esa medida, se ha sostenido por ejemplo que "la doctrina constitucional se ha ocupado poco de la Contraloría General de la República y de su función de control sobre la ejecución y gestión de recursos públicos. Esta situación se ha tratado de explicar en otras realidades en función del alto contenido presupuestario, contable y de auditoría de la actividad fiscalizadora atribuida constitucionalmente a esta clase de entidades"³, ello explica por qué generalmente se relaciona a la auditoría gubernamental con estas disciplinas, más no con su esencia jurídica. De lo expuesto, resulta evidente que solo un desarrollo jurídico doctrinario del control gubernamental, es la vía metodológica que permitirá engranar sus fines a otros sub sistemas que componen el sistema anticorrupción del país, haciendo de la auditoría gubernamental, un estadio previo y responsable anterior a la activación del sistema judicial penal, concebido como la última ratio en el procedimiento coercitivo estatal. En este escenario metodológico se debe partir por encontrar respuestas puntuales a las siguientes interrogantes: (i) ¿qué se audita?, (ii) ¿para qué se audita?, (iii) ¿cuándo se audita? y (iv) ¿cuál es el valor probatorio del informe de auditoría en el sistema judicial? Solo definiendo estos escenarios, en estricta observancia de los otros sistemas inmiscuidos, se puede dar torrente a una seria estructuración del sistema de control gubernamental a efectos de su eficacia; prescindir de esta exigencia dará lugar a que el marco legal de la auditoría gubernamental siga siendo una isla normativa cuyos productos muchos veces resultan irrelevantes en la persecución y sanción de la corrupción.

^{2/} Valles Vives, Francesc. El control externo del gasto público. Configuración y garantía constitucional. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2003, pp. 29-30

^{3/} De Vega Blázquez, Pedro. «La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España». Cuestiones Constitucionales, 1 (julio-diciembre 1999), p. 219. Consulta: 13 de agosto 2013. En: www.juridicas.unam.mx

II. Marco Teórico.

2.1 Justificación, importancia y objetivos del tema

Según el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) – Perú, en el periodo (2011-2015) se desarrollaron aproximadamente 801,984 procedimientos adquisitivos. Por otro lado, la propia Contraloría General de la República (CGR) en su Memoria de Gestión período 2009- 2016 ha indicado haber llegado en dicho período a un total de 1156 acciones de control con identificación de 9,004 responsabilidades administrativas, siendo que la propia EFS ha informado que de ellas *"se interpusieron 794 procesos civiles y 918 procesos penales, que en su mayoría involucran a funcionarios de los gobiernos locales en ambos tipos de procesos. (...)No obstante el indicador favorable de sentencias, la aplicación de penas en el Poder Judicial refleja un bajo nivel de sanciones efectivas, al haberse resuelto 547 casos con pena suspendida y solo 36 con condena efectiva confirmada"*. El diagnóstico responsable de estas estadísticas nos lleva en primer lugar establecer un correcto límite de roles o definición de competencias del ente rector, redefiniendo el concepto de "éxito" en una acción de control, en ese camino, se debe desterrar la idea arcaica de que un auditor del estado realiza una eficiente labor si identifica responsabilidades penales, esta idea es absurda por dos razones puntuales, la primera a razón de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 052 que confiere al Ministerio Público la capacidad de establecer el tipo penal a imputar e investigar los delitos y la segunda por el simple hecho de que en ejercicio de competencias, las mismas que son limitadas, la línea de la auditoría gubernamental tiene serios problemas para determinar completamente el dolo o culpa como componente de conducta de los operadores administrativos. El otro reto es difundir y hacer entender, que el control gubernamental por cuestiones presupuestales, operativas y de enfoque descentralizado, debe ser focalizado.

2.2 Noción actual de control gubernamental en el Perú

La Ley N° 27785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República en adelante la "LOSC", define al control gubernamental en un contexto muy lato. Si bien la voluntad del legislador, fue establecer un mayor alcance del control gubernamental, lo lato de la definición legal, termina por confundir a los propios operadores del sistema, mucho más a los ciudadanos auditados; cuando en esencia el control gubernamental podría resumirse como "el análisis legal de la gestión pública con fines de acciones correctivas y/o sancionatorias según corresponda" esto último a razón de la potestad sancionadora con la que cuenta la CGR por mandato de la Ley N° 29622. En esa medida, consideramos un error metodológico, establecer como parte del concepto legal del control gubernamental, atender en el proceso de auditoría estatal, *"el grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado"*, por parte de los auditados, en virtud a las siguientes razones: (i) La discrecionalidad con la que cuenta el operador administrativo de acuerdo a normas legales especiales que tienen incidencia en el gasto público. En el caso peruano por ejemplo la Ley de Contrataciones del Estado, (ii) La autonomía administrativa, presupuestaria de las entidades públicas, (iii) Medir el grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, establecido en la Ley N° 27785 demanda criterios



subjetivos, que desnaturalizan la acción de control. A la fecha, todos estos aspectos no han sido vistos, ni por el legislador nacional, ni por las universidades, ni por los entes inmersos en la cadena de la actividad de control estatal, por el contrario la última reforma legal al status jurídico de los informes de control materializado en la Ley N° 30214 que modificó el Código Procesal Penal Vigente, se limita a darles de modo enunciativo el valor de pericia institucional extraprocesal, sin haberse hecho un estudio serio del componente metodológico que encierra cada informe de auditoría, el grado de certeza, la suficiencia probatoria o el perfil de quienes lo formulan y sobre todo quienes lo sustentarán muchas veces en el seno de la judicatura.

2.3 El valor probatorio de los informes de control esquematizando un caso concreto de una empresa estatal

Imaginémonos un “macondo jurídico”, donde se desarrolla todo un procedimiento para la ejecución de un contrato público, en donde además de los operadores administrativos que establecieron los actos preparatorios y el comité especial que seleccionó al contratista, existió un veedor institucional (entiéndase representante del Sistema Nacional de Control - SNC) que dio fe de la legalidad del procedimiento, otorgándose la buena pro y ejecutándose el servicio. Pasado cuatro años de ejecutado dicho procedimiento, se realiza una acción de control posterior sobre ese acto previamente verificado por el SNC y se determina en ella responsabilidades administrativas de todos los intervinientes, incluido el representante del SNC y se los sanciona administrativamente. De la sucinta narrativa del caso, pareciera ser que evidentemente ello resultaría imposible; sin embargo en el terreno de la realidad jurídico peruana, esto ha sucedido conforme la jurisprudencia contenida en la Resolución N° 065-2016-CG/TSRA del 18 de abril de 2016 emitida por el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República (TSRA). El caso expuesto, no solo cubre de originalidad en el hecho de que un representante del SNC haya sido sancionado en primera instancia por el Órgano Sancionador de la CGR y luego absuelto por el TSRA, sino que pone en el tapete de discusión cuestiones trascendentales dentro de las políticas públicas, resumidas en las siguientes interrogantes: ¿para qué se audita? y consecuentemente, ¿Se puede auditar lo auditado?. La primera cuestión tendría que ver con la finalidad, es decir el rol del auditor gubernamental y su concepto de éxito; mientras que la segunda cuestión tiene que ver con los límites del control posterior, pues si se audita lo que ha sido materia de merituación de un auditor en donde no se concluyó ilegalidad alguna, el volver auditar ello además de romper la seguridad jurídica, pone en palestra un poder arbitrario en el seno del SNC, sobre el cual aún no se reflexiona jurídicamente, por la afectación de derechos y principios fundamentales que ello supondría, pese a que el propio Tribunal Constitucional del Perú ya ha asumido que no se puede auditar dos veces lo mismo.⁴

Del caso expuesto, evidentemente en nuestra posición, el control simultáneo que se ejerza debe dar lugar a la imposibilidad de ejecutar un control posterior sobre el mismo procedimiento, sobretodo la diligencia que fue

⁴ En Sentencia de fecha 21 de octubre de 2013, obrante en el Expediente N° 00498-2013-PA/TC.

objeto de pronunciamiento por parte del auditor del estado. Además, el caso plantea un modo de reflexión respecto a la oportunidad en que se ejecuta un control posterior. En el caso peruano, los grandes casos de corrupción expuestos en el último quinquenio, muestran que las acciones de control se realizaron casi a postrimerías de que la sanción administrativa prescriba (04 años) y lo cual exige recomponer el modo programático y la focalización del control en cada una de las entidades públicas, bajo la supervisión del ente rector. El caso expuesto pone en tape de discusión o cuestionamiento el tema presupuestario pues evidentemente toda acción implica un gasto operativo.

Otro aspecto relevante, respecto a la esencia conceptual de los *informes de control* es lo relacionado a su naturaleza jurídica. Según las Normas Generales de Control expuestas, en concordancia con lo establecido por la Ley N° 27785, los informes de auditoría emitidos por el Sistema constituyen actos de administración interna. Sobre el particular, el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444 del Procedimiento Administrativo General define al acto de administración como los "destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos se orientan a la eficacia y eficiencia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades. Son emitidos por el órgano competente, su objeto debe ser física y jurídicamente posible, su motivación será facultativa cuando los superiores jerárquicos impartan las órdenes a sus subalternos en la forma legalmente prevista".

En nuestra opinión, si bien legalmente el informe de control está definido como un acto de administración inimpugnable, su verdadera naturaleza jurídica está refrendada en un acto administrativo pues regla y determina situaciones jurídicas a terceros (los auditados), es decir, todo informe de control no puede ser considerado como un mero acto de administración, pues crea estado en una situación jurídica concreta, la legalidad de una acción u omisión por parte de un funcionario o servidor público. Ésta noción jurídica debe ser mejor explotada metodológicamente. Por otro lado, por mandato de la Ley N° 27785 Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (LOSNC) se considera a los informes de control como "prueba pre-constituida" para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes⁵ contra los auditados. Asimismo, por mandato de la Ley N° 30214, publicada el 29 junio 2014 que modificó al Código Procesal Penal aprobado por Decreto Legislativo N° 957, "los informes técnicos especializados elaborados fuera del proceso penal por la Contraloría General de la República en el cumplimiento de sus funciones tienen la calidad de pericia institucional extraprocesal cuando hayan servido de mérito para formular denuncia penal". En esa medida, si bien podría establecerse que los Informes de Control forman parte de las actividades propias de la CGR

^{5/} Es importante advertir que en este escenario la LOSNC establece que "En el caso de que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional, no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables". Sobre el particular, esta disposición contradice la actual metodología definida en el actual Código Procesal Penal aprobado por Decreto Legislativo 957 que regula en modo distinto el inicio de la investigación preliminar, el desarrollo de la investigación preparatorio e incluso el desarrollo y oralización de pericias tanto de las aportadas por el Ministerio Público como las ofrecidas de parte.



en base a sus disposiciones, su construcción y mérito jurídico probatorio se rigen por las reglas aplicables a un procedimiento administrativo sancionador PAS dentro de los alcances de la Ley N° 29622 y normas conexas, así como en base a las disposiciones tanto del Código Procesal Penal así como el Código Procesal Civil, bajo sanción de nulidad; en esa medida no puede ser un mero acto de administración interna que solo atañe a la CGR o al SNC en conjunto, sino que por el contrario involucra a terceros (auditados y autoridades administrativas y judiciales).

2.4 La necesaria adecuación de conceptos jurídicos a la metodología del control gubernamental y su actividad probatoria.

Uno de los problemas medulares de la construcción normativa de la auditoría gubernamental radica en el central recelo que se tiene de los aspectos programáticos y reglamentarios de la acción en sí misma (planificación, acreditación, comunicación de hallazgos o desviaciones de cumplimiento, plazos, régimen de descargos, etc) dejándose de lado el aspecto constitutivo del producto o informe de auditoría que determina efectos jurídicos – generalmente de imputación de infracciones o delitos, lo que exige establecer dentro de sus lineamientos conceptos jurídicos propios. Toda esta metodología procesal y sustantiva relacionada al derecho administrativo y penal y su mundo conceptual debe ser incorporada a la metodología del control gubernamental, desde su arista de prevención y mejora de la gestión hasta la arista de persecución de la sanción que corresponda, solo así puede haber compatibilidad entre estos sistemas. En este escenario, conceptos como "hallazgos", "desviaciones de cumplimiento" y otros vigentes en la actual metodología del control gubernamental, resultan inoperativos; así el nuevo enfoque parte por exigir que en estos casos ya desde el seno de la auditoría se hable de presunción de infracción del deber, estadio previo que exige ser probado por ejemplo previamente a efectos de una sentencia por delito contra la administración pública conforme lo ha establecido la metodología penal en el Acuerdo Plenario N° 02-2011, así como diligenciar y contemplar su actividad probatoria con respeto a la noción jurídica de presunción, indicio, prueba y evidencia y sus diferencias a efectos de establecer una línea de imputación responsable en base a un estándar probatorio metodológicamente aceptado. Se trata pues de que la metodología del control gubernamental se engrane a la metodología procesal tanto civil, penal y administrativa.



Auditoría forense: hacia la conformación de un modelo de control para fiscalizar la gestión de riesgos de fraude en las empresas públicas de América Latina y el Caribe

Carlos Miguel Gómez Márquez, Auditoría Superior de la Federación. Segundo lugar

Resumen:

La investigación que se presenta a continuación analiza: a) el marco internacional relacionado con el fraude en las empresas públicas y su fiscalización; b) el marco teórico de la gestión de riesgos de fraude, y c) tres casos de estudio sobre este tipo de gestión y la práctica de auditorías forenses. Lo anterior, con el propósito de proponer y desarrollar un modelo de control para fiscalizar la gestión de riesgos de fraude en las empresas públicas de América Latina y el Caribe, a fin de contribuir a que las EFS de la región lleven a cabo auditorías forenses orientadas a fortalecer la prevención, la detección y la respuesta a los actos de corrupción en estas empresas.

Para lograrlo, se sugiere que dicho modelo forme parte de los procedimientos de revisión que se apliquen en las auditorías forenses que las EFS miembros de OLACEFS practiquen a este tipo de empresas, con la finalidad de contar con un panorama general sobre los riesgos de fraude a las que se encuentran expuestas y la forma en la que se administran.

Introducción

En América Latina y el Caribe, las empresas públicas continúan siendo actores relevantes en sectores estratégicos, como los de energía; minería; agua; manufacturas; transportes, y telecomunicaciones.

Uno de los principales retos a los que este tipo de empresas se deben enfrentar es el riesgo de fraude en sus operaciones, el cual se puede presentar debido a la falta de controles, pues la corrupción prospera donde la transparencia es débil y la toma de decisiones se ha visto comprometida por conflictos de intereses.¹

Sobre este tema, la firma de consultoría PwC señala que el sector público se retrasa, en comparación con el sector privado, en términos del número de fraudes detectados mediante la gestión de riesgos. En 2010, el 61.0% de las 170 empresas públicas analizadas por la consultora habían realizado una evaluación de riesgos de fraude, pero sólo el 5.0% de los fraudes fueron detectados por medio de la gestión de riesgos.²

En el caso de Latinoamérica, en 2016 la Sección de Fraude del Departamento de Justicia de los Estados Unidos determinó que en el periodo 2001-2016, el consorcio multinacional de construcción Odebrecht, mediante su División de Operaciones Estructuradas, pagó 788 millones de dólares en sobornos a funcionarios públicos para asegurar una ventaja indebida con

^{1/} Organización Latinoamericana y de Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, El control interno desde la perspectiva del enfoque COSO –su aplicación y evaluación en el sector público-, 2015.

^{2/} Price Water House Coopers, Fraude en el sector público, 2010.



el fin de obtener y mantener contratos de obra pública en 12 países,³ de los cuales 9 pertenecen a la región.⁴

En este escándalo de corrupción internacional están involucrados funcionarios de dos de las principales empresas públicas de América Latina y el Caribe: PETROBRAS y PEMEX.⁵

En este contexto, en 2015 el CER organizó el seminario internacional: "Participación del Estado en Sociedades Anónimas y el Control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", en el que se concluyó que la creación por el Estado de personas jurídicas de carácter privado no puede conllevar una forma de descartar el control en el manejo de los recursos públicos que realizan las EFS, por lo que éstas deben fortalecer dicho control con las herramientas con las que cuentan y las que desarrollen para evitar la ocurrencia de posibles actos de corrupción.⁶

2. Objetivo y alcance de la investigación

2.1. Objetivo

Desarrollar un modelo de control para fiscalizar la gestión de riesgos de fraude en las empresas públicas de América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir a que las EFS de la región lleven a cabo auditorías forenses orientadas a fortalecer la prevención, la detección y la respuesta a los actos de corrupción en estas empresas.

2.2. Alcance

La investigación comprende el análisis del marco internacional relacionado con el fraude en las empresas públicas y su fiscalización; el marco teórico de la gestión de riesgos de fraude, y tres casos de estudio sobre este tipo de gestión y las auditorías forenses.

3. Marco teórico: la gestión de riesgos de fraude como parte fundamental del control interno

El control interno es el proceso efectuado por una institución para enfrentarse a los riesgos.⁷ Uno de los riesgos típicos que las entidades públicas enfrentan es la pérdida o malversación de fondos por fraude,⁸ lo cual puede ocurrir debido a la falta de controles.⁹

De acuerdo con la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE), las tres principales debilidades de control interno que contribuyeron

³ Departamento de Justicia, Informe del Departamento de Justicia de Estados Unidos sobre las coimas de Odebrecht, Estados Unidos, 2016.

⁴ Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela.

⁵ Departamento de Justicia, Odebrecht y Braskem se declaran culpables y acuerdan pagar al menos \$3.5 mil millones de multas en el mayor caso de sobornos en el extranjero de la historia, Estados Unidos, 2016.

⁶ Comité de Revisión de la Carta Constitutiva y su Reglamento, Conclusiones del Seminario Regional "Participación del Estado en sociedades anónimas y el control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", Uruguay, 2015.

⁷ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI GOV 9100, Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público, 2004.

⁸ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI GOV 9130, Guía para las Normas del Control Interno del Sector Público, Información adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad, 2007.

⁹ Colegio de Contadores Públicos de México, El Fraude y el Control Interno, México, 2014.

al fraude en las organizaciones en 2016 fueron la falta de controles, la elusión de los controles existentes y la falta de revisiones por parte de la dirección.¹⁰

Para atender esta situación, el Marco Integrado de Control Interno del Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), actualizado en 2013, establece que las organizaciones deberán considerar la posibilidad de fraude en la evaluación de riesgos para lograr sus objetivos.¹¹

En este contexto, en 2016 COSO publicó, junto con la ACFE, la nueva Guía de Gestión de Riesgos de Fraude, con el propósito de definir los principios y áreas de enfoque para gestionar, de forma continua y exhaustiva, el riesgo de fraude en las organizaciones.¹² Dicho proceso de gestión se integra por las cinco fases siguientes:

PROCESO DE GESTIÓN CONTINUA Y EXHAUSTIVA DE RIESGOS DE FRAUDE



FUENTE: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Fraud Risk Management Guide*, 2016.

El detalle de cada una de estas cinco fases se presenta a continuación:

3.1. Establecer una política de gestión de riesgos de fraude como parte del gobierno de la organización

Una política de fraude ayuda a los empleados de una organización a entender qué es el fraude, cuál el posicionamiento de la entidad ante éste y qué hacer si se sospecha que se está cometiendo uno.¹³ La política debe

^{10/} Asociación de Examinadores de Fraude Certificados, Reporte a las Naciones sobre el Abuso y el Fraude Ocupacional 2016, 2017.

^{11/} Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Internal Control, Integrated Framework, Principle 8*, 2013.

^{12/} Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, *Fraud Risk Management Guide*, 2016.

^{13/} Australian National Audit Office, *Fraud Control in Australian Government Agencies*, Australia, 2010.

transmitir la determinación de la organización a combatir el fraude;¹⁴ y ofrecer la posibilidad de reunir todos los procedimientos pertinentes para orientar las iniciativas en contra de éste.¹⁵

3.2. Realizar una evaluación exhaustiva del riesgo de fraude

Para prevenir y combatir el fraude de manera eficaz es necesario comprender los riesgos que puede enfrentar una organización.¹⁶ La evaluación del riesgo de fraude se enfoca en detectar las condiciones que pueden indicar la existencia de incentivos, presiones o posibilidades de que los individuos se vean implicados en un fraude.¹⁷

Esta evaluación contribuye a identificar el lugar y la forma en que puede producirse el fraude y ayuda a formular controles apropiados para mitigar los riesgos. Lo anterior, incluye detectar posibles tramas fraudulentas y asignarles un orden de prioridad; determinar el nivel de riesgo asumible; adaptar los controles existentes y señalar las deficiencias; y ensayar la eficacia de los controles para la prevención y la detección del fraude.¹⁸

3.3. Seleccionar, desarrollar e implementar actividades de control antifraude preventivas y detectivas

Una vez que se identificaron y evaluaron los riesgos relacionados con el fraude, las organizaciones tienen que determinar el mejor curso de acción para afrontarlos y minimizarlos.¹⁹ Las actividades de control antifraude se pueden clasificar en:

- Preventivas: enfocadas en reducir el riesgo de que se produzcan casos de fraude.
- Detectivas: orientadas a descubrir el fraude, la corrupción y los comportamientos inadecuados cuando están siendo cometidos o ya han sido perpetrados.

3.4. Establecer un proceso de reporte de fraudes y un enfoque coordinado para la investigación y toma de acciones correctivas

La creación y el establecimiento de mecanismos de notificación de denuncias de fraude es un elemento fundamental para su prevención y detección. Éstos deben facilitar la comunicación de las sospechas de fraude y de las debilidades en el control interno.²⁰

Una vez que se notifica una sospecha de fraude, el área responsable debe transmitir el caso a la autoridad competente para llevar a cabo la investigación e imponer las sanciones correspondientes.²¹

^{14/} Comisión Europea, Evaluación del Riesgo de Fraude y Medidas Efectivas proporcionadas contra el Fraude, 2014.

^{15/} Dependencia Común de Inspección de la Organización de las Naciones Unidas, Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, Suiza, 2016.

^{16/} Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Programa Anticorrupción de Ética y Cumplimiento para las Empresas, Guía Práctica, 2013.

^{17/} Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude.

^{18/} Dependencia Común de Inspección de la Organización de las Naciones Unidas, Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, Suiza, 2016.

^{19/} Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Programa Anticorrupción de Ética y Cumplimiento para las Empresas, Guía Práctica, 2013.

^{20/} Comisión Europea, Evaluación del Riesgo de Fraude y Medidas Efectivas proporcionadas contra el Fraude, 2014.

^{21/} State Audit Institution of the United Arab Emirates, Fraud Control Framework: Best Practice Guide, 2011,



3.5. Monitorear el proceso de gestión de riesgos de fraude, reportar resultados y retroalimentar (mejora continua)

Una organización debe dar muestras de determinación para efectuar un seguimiento de los informes de investigación de fraude y adoptar medidas para castigar a los culpables.²²

Para ello, es necesario contar con un sistema de informes que registre todas las acusaciones de fraude, cualquier acción de investigación posterior y los resultados obtenidos. Los informes periódicos generados deberían proporcionar los datos siguientes: número de acusaciones y casos de fraude reportados; resúmenes de investigaciones y auditorías emprendidas; detalles de asuntos que están siendo investigados por la policía, y tendencias de fraude a lo largo del tiempo.²³

4. Propuesta: modelo de control para fiscalizar la gestión de riesgos de fraude en las empresas públicas

De acuerdo con Kenneth. M. Dye, Auditor General de Canadá en el periodo 1981-1991, es necesario realizar un cambio en el enfoque de fiscalización de las EFS, debido a que éstas tienen un papel activo en la prevención de los riesgos de fraude y corrupción, pero deberían ir más allá para la detección de dichas actividades ilegales. La idea no es que usurpen el rol de las agencias anticorrupción; sin embargo, en el ámbito de su trabajo de auditoría, deben ser más capaces de detectar el fraude; asimismo, deben alentar la adopción de políticas anticorrupción para el gobierno y auditar su implementación.²⁴

En este contexto, la auditoría forense consiste en una evaluación sistemática de la efectividad de los controles internos sobre un programa, proceso, políticas o procedimientos. Identifica controles ineficaces y vulnerabilidades para exponer áreas de fraude, desperdicio y abuso, a fin de evidenciar el efecto de los controles inadecuados.²⁵

Con base en el análisis del marco internacional, del marco teórico y de los casos de estudio sobre los riesgos de fraude en las empresas públicas y su administración, se desarrolla un modelo de control para contribuir a que las EFS de la OLACEFS fiscalicen la gestión de riesgos de fraude en estas empresas, con el propósito de fortalecer la prevención, la detección y la respuesta a los actos de corrupción.

Para ello, se sugiere que dicho modelo forme parte de los procedimientos de revisión que se apliquen en las auditorías forenses que las EFS de la región practiquen a este tipo de empresas, a fin de contar con un panorama general sobre los riesgos de fraude a las que se encuentran expuestas, identificar áreas de oportunidad o deficiencias en su administración y, con base en ello, formular las recomendaciones respectivas.

^{22/} Dependencia Común de Inspección de la Organización de las Naciones Unidas, Prevención y detección del fraude y respuesta a él en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, Suiza, 2016.

^{23/} Australian Government, Commonwealth Fraud Control Framework, Australia, 2014.

^{24/} Dye, Kenneth, Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions, Estados Unidos, 2007.

^{25/} U.S. Government Accountability Office, GAO's Forensic Audits and Investigative Service Team, Estados Unidos, 2014.



5. Conclusión

El modelo de control propuesto en esta investigación es de utilidad para que las EFS fiscalicen la gestión de riesgos de fraude en las auditorías forenses que se practiquen a las empresas públicas de la región, con el propósito de coadyuvar a la prevención, la detección, la investigación y la sanción de los actos de corrupción.

Dicho modelo guarda congruencia con la "Declaración de Santiago sobre Gobernanza, Lucha contra la Corrupción y Confianza Pública", acordada en 2013, en la que se reconoció que dar a atención a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, requiere de los estándares más altos en materia de probidad, transparencia y rendición de cuentas; por lo que la OLACEFS debe apoyar el fortalecimiento del papel de las EFS, con la finalidad de contribuir a elevar estos estándares en la región.

Para ello, se recomienda que las 22 EFS miembros plenos de la OLACEFS analicen, en el marco de la CTPBG, la conveniencia de utilizar el modelo propuesto en la fiscalización de las empresas públicas de América Latina y el Caribe. 



Propuesta de un modelo de gestión que permita extender las auditorías de control de las EFS sobre las empresas constituidas como asociaciones público-privadas (APP) o de aquellas que operan con recursos relevantes del Estado

Flavia Sagaste Espinoza

Fiscalizadora, Unidad de Auditoría 1 - I Contraloría Regional Metropolitana. Contador Público Auditor y Licenciada en Sistema de Información Financiera y Control de Gestión - graduada en Universidad de Valparaíso. Diplomada en Gestión de Auditoría y Análisis Financiero - Universidad Adolfo Ibañez.

64



Índice 



Introducción

Frente la práctica frecuente de externalización de funciones del Estado a través de Asociaciones Público-Privadas (APP), y el éxito relativo de algunas de estas experiencias (EY, 2016. "Las Asociaciones Público-Privadas y el desafío global en infraestructura") se plantea que las Organizaciones Públicas y las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) necesitan ampliar sus roles de control, auditoría y fiscalización hacia todas aquellas formas de asociación o contratación donde se trabaje con fondos públicos relevantes. El trabajo resumido a continuación tuvo como propósito investigar y proponer un modelo de gestión que permita a las EFS extender las labores de auditoría y fiscalización hacia las APP, asegurando el buen uso de los recursos públicos y el cumplimiento de la calidad de los productos y servicios comprometidos.

Para el diseño de este modelo se tomó en consideración una premisa en gestión moderna que señala que sólo se puede controlar lo que se puede medir. De esta manera el primer desafío para las organizaciones del Estado y las EFS en particular, radicarán en identificar qué medir, cuándo medir y cómo medir para poder controlar.

En 2011 se había destacado el valor de la planificación estratégica y los indicadores de desempeño, como herramientas metodológicas claves, para el mejoramiento de la gestión pública (ILPES-CEPAL, 2011. "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público"). El Departamento Administrativo de la Función Pública de Bogotá, Colombia llegó en 2015 a una conclusión similar (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2015. "Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión").

En las conclusiones del Seminario Regional OLACEFS en Montevideo, Uruguay (OLACEFS, 2015. "Participación del Estado en sociedades anónimas y el control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores") se hizo especial mención a la participación del Estado en las APP, señalando que esa práctica no podía conllevar una forma de descartar el control del manejo de los recursos públicos. Es decir, no se debía limitar el accionar de las EFS, para ejecutar su rol auditor y fiscalizador en las APP.

En el mismo Seminario OLACEFS se planteó como recomendable la suscripción de convenios con los organismos encargados de la fiscalización interna de las sociedades comerciales (APP), para que las EFS puedan abarcar espacios más amplios de control.

Tales convenios podrían traducirse en exigencias, para que las APP y otras formas de asociación que operan con recursos del Estado, incorporen en sus contratos el uso de herramientas de gestión basadas en indicadores de desempeño.

En Chile, la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES), ha venido impulsando la implementación de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) basados en indicadores, los que han sido adoptados por la mayoría de las instituciones del Estado (<http://www.dipres.gob.cl>). Esta medida ha creado las condiciones propicias, para que la Contraloría General de la República (CGR) pueda avanzar en la ampliación de sus labores de auditoría y fiscalización.

Adicionalmente, dentro de las buenas prácticas en las organizaciones modernas, la gestión basada en procesos ha demostrado también grandes beneficios, pues ofrece mayor visibilidad, eficiencia, predictibilidad de resultados y la oportunidad de aplicar técnicas de mejoramiento continuo (Bravo, 2016. "Gestión de Procesos").

Cuando se opera en base a procesos cada tarea está documentada y el hacer de la organización responde a procedimientos formales. Todo el know-how de la organización está implícito en los procesos. De esta manera, si una organización opera con esta práctica, será más simple controlar, auditar o fiscalizar la calidad de sus productos y servicios.

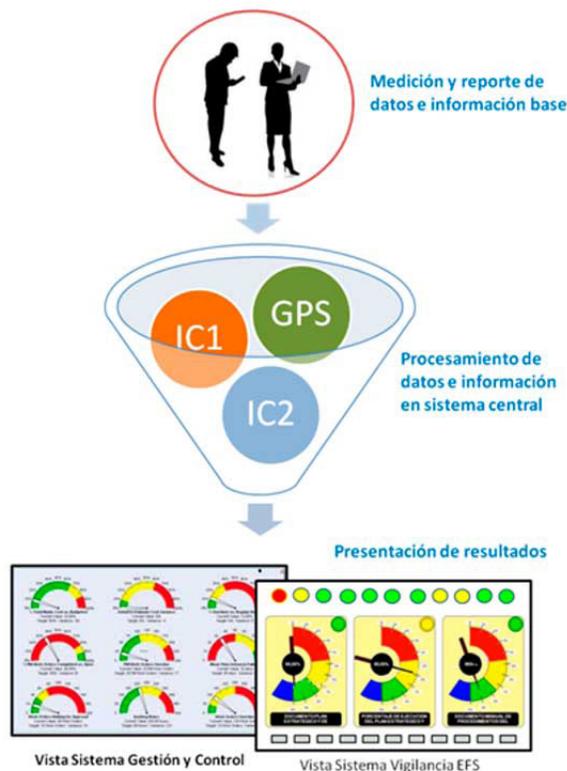
Finalmente, la disponibilidad de nuevas tecnologías hace posible potenciar las herramientas de gestión de desempeño, permitiendo mayor cobertura geográfica, oportunidad de acceso a la información y granularidad en el control, auditoría y fiscalización, con menores esfuerzos humanos y de recursos económicos.

Descripción de la Propuesta

Considerando la necesidad de los Estados de externalizar algunas funciones, de las EFS de ampliar sus labores de auditoría y fiscalización, la disponibilidad de prácticas de gestión exitosas y de tecnologías avanzadas para la captura y procesamiento de información, ha sido posible converger en un modelo de gestión que integra los siguientes componentes:

- a) Instauración de un conjunto de nuevas prácticas de gestión que deberán ser cumplidas por las empresas que trabajen en asociación con el Estado. Incluido el Auto-control.
- b) Incorporación o integración de un sistema de gestión y control del desempeño en las organizaciones contratantes y de un sistema de vigilancia en la EFS.
- c) Habilitación de una plataforma tecnológica que brinde soporte a los sistemas de gestión y vigilancia señalados.

A continuación, se presenta un esquema simplificado del modelo propuesto, con las tres (3) capas de la plataforma tecnológica de apoyo a las labores de gestión:



Capa 1: Medición y reporte de datos e información base

Esta capa engloba las funciones que debe ejecutar la empresa objetivo, es decir la concesionaria del Estado o la que forma parte de una APP.

Las funciones en esta capa están orientadas a la medición y cálculo de los indicadores de desempeño definidos, y al reporte en línea los resultados de estos indicadores. Lo anterior, con el propósito de alimentar los sistemas de gestión de la organización responsable de supervisar el desempeño y el sistema de vigilancia de la EFS.

La labor de cada empresa y cada organización responsable podrá ser apoyada y simplificada a través de aplicaciones informáticas, ya sea por medio de un computador o de equipos inteligentes (Smartphone o Tablet). La frecuencia de envío de reportes o la actualización del estado de los indicadores de interés, y la generación de alarmas por desvíos respecto de los valores deseados, podrán ser ajustadas caso a caso, de acuerdo a las características de cada producto o servicio comprometido.

Capa 2: Procesamiento automatizado de datos e información

En esta capa se deben resolver las funciones de recepción y procesamiento de los datos, indicadores y otra información ingresada al sistema, y las alertas que puedan surgir del procesamiento.

Tanto los datos básicos, utilizados por la empresa objetivo en el cálculo de indicadores, como los indicadores resultantes, deberán ser almacenados en un repositorio histórico, durante períodos a definir por la autoridad. Lo anterior, con el propósito de facilitar las labores de fiscalización o auditoría forense que puedan ser requeridas a futuro.

Las soluciones de las funciones de esta capa requieren de una plataforma tecnológica que puede ser habilitada en las instalaciones de las organizaciones responsables del control, y/o en las oficinas de las EFS, o también en la nube. En cualquiera de estos casos, la solución deberá considerar todos los aspectos de seguridad informática que permitan garantizar la autenticidad, integridad y confidencialidad de la información.

Capa 3 Presentación gráfica, automatizada, de resultados y alertas

La capa de presentación está orientada a facilitar la comprensión de los resultados obtenidos, utilizando formas gráficas e intuitivas, permitiendo al operador revisar a través de esquemas anidados diferentes niveles de profundidad asociados a cada uno de los conjuntos de indicadores.

En esta capa se debe considerar una primera interfaz gráfica orientada a las funciones de supervisión y control de desempeño que son responsabilidad de la organización del Estado contratante, la cual debería desarrollar una supervisión más frecuente de los productos o servicios contratados. Una segunda interfaz gráfica, deberá apoyar las labores de auditoría y fiscalización de cumplimiento de los estándares comprometidos, que son responsabilidad de las EFS.

Lo relevante es que toda la operación pueda ser realizada, esencialmente, en forma remota, liberando así el tiempo de los auditores, para asumir otras tareas.

De cualquier manera, será preciso que las EFS mantengan labores de verificación en terreno, por ejemplo, utilizando un esquema de visitas por muestreo aleatorio. Estas verificaciones tendrán como objetivo confirmar y garantizar la correcta operación de los procedimientos de autocontrol y los sistemas gestión de las empresas objetivo, así como la oportuna actualización de los reportes considerados clave de las prestaciones contratadas.

Conclusiones y recomendaciones

- Los conceptos principales que sustentan la propuesta de este trabajo se resumen en:
- El Estado y sus instituciones tienen como propósito mayor ofrecer una mejor calidad de vida a las personas, haciendo buen uso de los recursos públicos (P. Universidad Católica de Chile, 2009. "Propuestas de modernización y reforma").
- Ante la necesidad de externalizar funciones del Estado a través de APP o contratos con entes privados, las organizaciones públicas y las EFS necesitan extender sus roles de control, auditoría y fiscalización hacia aquellas asociaciones.



- Las herramientas de gestión modernas, basadas en procesos, indicadores de desempeño y los mecanismos de autocontrol, son una opción real para ampliar el control hacia las APP y otras formas de asociación contratadas por el Estado.
- La disponibilidad de plataformas y aplicaciones avanzadas de procesamiento de datos, y el desarrollo de aplicaciones móviles de costos accesibles, abren la posibilidad de apoyar y automatizar las acciones de supervisión, control, auditoría y fiscalización, en forma remota, con costos reducidos para las entidades controladoras.
- Las acciones de verificación aleatoria en terreno, permiten garantizar el mejor funcionamiento de los mecanismos de autocontrol requeridos.

La solución puede enfocarse, inicialmente, en organizaciones que están en vías de operar en proyectos APP, o en contratos de concesiones o subcontratos con terceros. Para incorporar el conjunto de exigencias en las licitaciones y contratos, que aseguren la disponibilidad de la información que alimentará los sistemas de gestión.

Se puede partir con una experiencia Piloto, considerando los esfuerzos de gestión del cambio que implicará la introducción de los mecanismos de autocontrol y la auditoría remota.

La presente propuesta se ha planteado a nivel conceptual y funcional. En caso de interés por avanzar hacia su implementación, será necesario considerar una fase de diseño detallado, con apoyo de especialistas, con el propósito de abordar con mayor precisión las diferentes especificaciones del proyecto.

Bibliografía / e-grafía

- Un mejor Estado para Chile. "Propuestas de modernización y reforma" Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile, BID. 2009.
- TORO C. Julio, 2009. "Experiencia Chilena en Concesiones y APP", Informe Final Patrocinado por Fondo Multilateral de Inversiones del BID.
- ILPES-CEPAL, 2011. "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público", Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.
- OLACEFS, 2015. "Participación del Estado en sociedades anónimas y el control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores". Conclusiones del Seminario Regional, Montevideo, Uruguay, 30 sep./1 oct.
- "Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión", Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, D.C., Colombia, nov. 2015
- BRAVO, Juan, 2016. "Gestión de Procesos". Dr. Juan Bravo C. - Ediciones Evolución.
- CEPAL, 2016. "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe"
- EY, 2016. "Las Asociaciones Público-Privadas y el desafío global en infraestructura". 
- <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15190.html>



El Control Externo y el Análisis Económico del Derecho

Lúis Filipe Vellozo Nogueira de Sá

Auditor de control externo del Tribunal de Cuentas del Estado de Espírito Santo (Brasil). Abogado y economista diplomado con máster en Economía por la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES).

Robert Luther Salviato Detoni

Auditor de control externo del Tribunal de Cuentas del Estado de Espírito Santo (Brasil). Economista diplomado con máster en Economía por la Universidad Federal de Espírito Santo (UFES).

La verificación de desviaciones de las normas y de violaciones de los principios de la legalidad, eficiencia, efectividad y economicidad en la gestión de recursos públicos es el propósito de la auditoría en el marco del control externo, según la *ISSAI 1 - La Declaración de Lima* (Intosai, 1998, p. 5). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) normalmente se plantean al principio de la legalidad y, apenas tienen en cuenta los demás principios en sus actividades de control. Este artículo presenta una base conceptual que permite que las EFS refuercen los principios de la eficiencia, efectividad y economicidad en sus actividades.

La estructura teórica del Análisis Económico del Derecho (AED), o del Derecho y Economía, o del *Law and Economics* puntúa claramente esos conceptos. En primero, consiste presentar, en líneas generales de qué se trata esa línea de pensamiento. Salama (2010, p. 10, *tradução nossa*) dice: "el cuerpo teórico fundado en la aplicación de la Economía a las normas e instituciones jurídico-políticas. En la síntesis de Richard Posner, el Derecho y Economía comprende 'la aplicación de las teorías y métodos empíricos de la economía para las instituciones centrales del sistema jurídico'".

La AED es un campo de investigación que surgió en los Estados Unidos (EE. UU.), a principio de los años de 1960, se difundió por Europa y se puso en marcha en Latinoamérica y Brasil a mediados de los años de 1990. La reconocen, varios investigadores, como el movimiento de mayor efecto en cuanto a la literatura jurídica producido durante la segunda mitad del siglo pasado.

Es una corriente académica formada por juristas y economistas, que busca disminuir el distanciamiento y aumentar el diálogo entre esos dos tradicionales ámbitos del conocimiento presentes en las Ciencias Humanas. Hay que resaltar que no se puede, en absoluto, confundir la AED con el Derecho Económico. La primera abarca el segundo, además de que posee una estructura teórico-metodológica mucho más sofisticada recurriendo a una amplia gama de conceptos y teorías de la Ciencia Económica (en particular, de la teoría de la microeconomía y del bienestar).

Desde el punto de vista histórico, el surgimiento de la AED está ligado a una reacción, en los Estados Unidos, al iuspositivismo. Eso se debe en parte por la percepción de que la lectura cruda de la legislación no sería capaz (de por sí) de realizar la justicia social. El Derecho legislado resultó insuficiente para representar los deseos sociales y estuvo claro la aparente necesidad de interdisciplinaridad entre áreas correlacionadas para una óptima aplicación del Derecho (PEIXOTO, 2014, p. 34, *tradução nossa*).



La crítica central de aquellos que no están de acuerdo con la escuela de la AED consiste en que el Derecho se ocupa con valores – justicia, ética y moral – ya la Economía tiene sus parámetros en la maximización de resultados y en la eficiencia, lo que haría inviable cualquier intento de empleo de parámetros económicos en la evaluación de las normas jurídicas. Esa perspectiva ve en el Derecho nada más un sistema de punición e imposición, sin comprender todas las oportunidades que podrían explotar con un diseño más adecuado de dicho conjunto de normas legisladas o no, y que al utilizar la teoría económica podría obtener mejores resultados para la sociedad (SALAMA, 2010, *tradução nossa*).

La AED estudia el fenómeno jurídico a la luz de sus consecuencias. Para ello, el iuseconomista necesita instrumentos teóricos y empíricos que ayuden en la identificación precisa de los problemas sociales y en las probables reacciones de las personas a una determinada regla, y luego, sabedora de las probables consecuencias, optar por la mejor regla –si se legisla– o por la mejor interpretación – si se juzga–. Como afirma Salama (2008, p. 36, *tradução nossa*) "...naciones de justicia, que no tienen en cuenta las probables consecuencias de sus articulaciones prácticas, son en la práctica incompletas".

La AED contiene dos vectores de investigación: puede tener naturaleza positiva o normativa. En las palabras de Garoupa (2009, p. 1, *tradução nossa*):

El Análisis Económico del Derecho, como asignatura del Derecho, estudia la respuesta a dos cuestiones importantes: (a) una cuestión positiva. ¿Cuál el impacto de las normas legales en el comportamiento de los agentes económicos en relación con sus decisiones y con el bienestar?; (b) una cuestión normativa. ¿Cuáles las ventajas relativas de determinadas normas legales en relación con el bienestar social? Para responder a estas cuestiones, el Análisis Económico del Derecho aplica la metodología de análisis económico.

Forgioni (2008, p. 244, *tradução nossa*), respondiendo a la pregunta de qué utilidad tiene el Análisis Económico para el Derecho, apunta tres utilidades acumuladas:

La primera de ellas: la AED permite la identificación de los efectos de la norma jurídica o de la decisión del caso concreto. La segunda: la AED puede explicar la razón por la que determinadas normas jurídicas encuentran lugar en el ordenamiento. Por fin, establece la "piedra angular" del sistema jurídico, que sería la eficiencia económica.

Las herramientas sugeridas presentan una estrecha relación en la sistemática de la AED y aquellas conducidas por los gestores públicos, aunque de forma intuitiva. El Análisis Económico del Derecho se ocupa de conceptos y teorías de las Ciencias Económicas, tales como: eficiencia, incentivos, coste de oportunidad, *trade-offs* (elecciones, coste x beneficio), fallos del mercado; teoría de la agencia, de los costes de transacción, de los contratos incompletos, de los juegos, y de la elección pública.

La eficiencia es uno de los principales pilares de la AED y tiene diversas acepciones. Se considera como la cualidad de aquello que se obtiene al alcanzar un determinado resultado con un mínimo de pérdida de recursos, es decir, hacer un uso óptimo del dinero, del tiempo, de los recursos naturales y humanos.

El análisis económico del fenómeno jurídico parte del principio de que el hombre racional cuando se enfrente con más de una opción de conducta inexorablemente toma en consideración la relación coste-beneficio entre las opciones posibles, para permitir la elección de lo que mejor se ajuste a sus intereses. La eficiencia de esas elecciones es blanco de preocupación de los estudiosos de la interacción entre Derecho y Economía, ya que la eficiencia de las decisiones tomadas en el ámbito del Derecho refleja en la mejor o peor asignación de los recursos disponibles.

La eficiencia económica está íntimamente relacionada con la maximización de la riqueza y del bienestar social. La comprensión del concepto de eficiencia, como se define por la AED, exige la comprensión del concepto de óptimo de Pareto o eficiencia de Pareto. Según este criterio, cuando se asignan los bienes de manera eficiente, todos los intercambios entre sus titulares generan beneficios, hasta el momento en que alguien pierda con los intercambios. Salama (2010 p. 30, *tradução nossa*) presenta un didáctico concepto de eficiencia Paretiana:

Dada una gama de posibles asignaciones de beneficios o renta, una alteración que pueda mejorar la situación de al menos un individuo, sin que empeore la situación de ningún otro, es llamada de 'mejora de Pareto'. Una asignación será óptima en el sentido de Pareto cuando no sea posible realizar nuevas mejoras de Pareto.

Esto es, una situación será eficiente si nadie pueda mejorar su situación sin hacer con que al menos un individuo empeore la suya. Sin embargo, en esta teoría, ligar la eficiencia al óptimo de Pareto es seductor porque evoca la idea de ganancias sin pérdidas, perjuicios o daños. Pero, son escasas las situaciones en las que resulta en ganancia para todas las partes involucradas si aplicado en el ámbito de las decisiones judiciales. En general hay un ganador y un perdedor, de forma que el juicio resultará en el aumento del bienestar de una parte y en la reducción del bienestar de la otra. De esta forma, en el ámbito de las decisiones judiciales difícilmente sucederá la situación de eficiencia de Pareto.

Una alternativa al criterio paretiano es el criterio de Kaldor-Hicks. Bajo ese análisis, una solución es eficiente si produce más ganancias que costes. Su corolario es la necesidad de compensación por parte de los ganadores en favor de los perdedores. Se nota que los ganadores deben ganar más que las pérdidas de sus oponentes, de lo contrario, no hay como compensarlos. Cuando las ganancias son superiores con relación a las pérdidas, se aumenta la riqueza y, por tanto, el intercambio ha sido eficiente. Salama (2008, p. 24, *tradução nossa*) lo aclara:

...pongamos que un cambio cualquiera (por ejemplo, la edición de una nueva ley) beneficie a un determinado grupo de individuos (los 'ganadores'), pero perjudique a otro grupo (los



‘perdedores’). Por el criterio de Pareto, tal cambio no podría en absoluto ser eficiente (al fin y al cabo, hay ‘perdedores’, es decir, individuos que empeoran su situación por motivo de los cambios). Así, a partir de este criterio, cualquier norma que establezca un privilegio, por más nefasto que sea, jamás podría alterarse. [...] la ley perdería toda su plasticidad y la sociedad estaría destinada al completo inmovilismo. El criterio de Kaldor-Hicks procura superar la restricción impuesta por el óptimo de Pareto de que los cambios solamente son eficientes si nadie empeore en cuanto a la posición. Por el criterio de Kaldor-Hicks, lo importante es que los ganadores puedan compensar los perdedores, aunque efectivamente no lo hagan.

Y aquí es donde interviene la importancia del Derecho para regular tales operaciones y de las EFS para que lo tengan en cuenta a la hora de la investigación. El Derecho puede ofrecer respuestas que contribuyan a la eficiencia perseguida por el sistema y las EFS deben pasar a considerar esa perspectiva en sus trabajos. Un ejemplo con las contrataciones públicas permite ver la nueva interpretación de actuación de las EFS.

La maximización de las ganancias del Estado está en contratar el mejor servicio por el mejor precio, mientras que a del contratante está en ofrecer la mayor propuesta dentro de un parámetro de competitividad que aborde todas las propuestas de sus competidores. Se ve que, llegado a ese punto, una temática que abarca situaciones que interesan tanto a la Economía como al Derecho, cuando es obvio que la solución adecuada surge más de la primera que de la segunda área.

Los intereses inicialmente opuestos entre contratante y contratada revelan la necesidad de que existan mecanismos eficientes con el fin de conciliar los intereses, o, en lenguaje económico, acerca la situación a la competencia perfecta. Nobrega (2012, p. 5, *tradução nossa*) presenta el caso de Brasil:

...el gran problema de las licitaciones en Brasil no es la corrupción o la falta de control, aunque esas cuestiones son relevantes [...] La búsqueda de la propuesta más ventajosa, mascarada, muchas veces, por el fetiche del tipo menor precio está basada en el concepto utilitarista de eficiencia. Ese paradigma tiene que cambiar para una dimensión de eficiencia como maximizadora de los incentivos de los agentes económicos. Los individuos no irán repartir informaciones se no hay apropiados incentivos. Así, la idea correcta de eficiencia no es la de Pareto, sino aquella de maximización de incentivos.

El Tribunal de Cuentas de la Unión – TCU – (EFS de Brasil) en el juicio ocurrido de la Sentencia 2302/2014 (Brasil, 2013) se encontró en una situación interesante: la contratación por Petrobras, sin amplia investigación de mercado, de restos de obra para su conclusión, con la empresa anteriormente subcontratada (empresa B) por la vencedora en la licitación (empresa A), cuyo contrato fue rescindido. Petrobras fue convocada para justificar el porqué de la transgresión a la norma y demostrar que la decisión por la convocación de la empresa B en el contrato rescindido no dejó la puerta abierta a las pérdidas a las cajas de Petrobras. Los gestores declararon en síntesis que:

- la empresa B ya se encontraba movilizada en el local (o sea, ya estaba físicamente en el área, con su equipos y herramientas), ya que actuaba como subcontratada de la empresa A;
- esa condición permitiría que parte de los costes fuese excluida del precio (factor coste), así como que pudiese dar secuencia inmediata a las obras, con mayor familiaridad de la contratada con la realidad de la obra y en consecuencia un menor riesgo de cuestionamiento por su parte en cuanto a los servicios anteriores;
- el cierre atípico de un contrato implica una serie de inconvenientes como el riesgo de discontinuidad y pérdida, parcial o integral, de etapas ya realizadas;
- complejidad técnica y gerencial en modificarse el ejecutor de la obra durante su ejecución;
- la situación naturalmente conduciría a un aumento de coste y atrasos en el proyecto;
- otras cuestiones peculiares al contrato (dificultades de tránsito y tráfico local, fase final del objeto, plazo para nueva consulta, costes de movilización de la empresa, etc).

El análisis técnico del TCU aceptó las justificaciones y el relator y los demás ministros siguieron ese posicionamiento ante la comprobación de criterio objetivo para la selección de la empresa cuyo análisis técnico comprobó la economicidad de la medida adoptada por los gestores.

Se identifica, en la decisión, la utilización de conceptos propios de la lógica de la AED, aunque de una manera poco sistematizada o simplemente empotrada como justificaciones técnicas y fácticas que subvencionaron la decisión de los gestores. Se observa que el carácter técnico de las decisiones y el acercamiento con el análisis económico utilizaron conceptos propios de Análisis Económica del Derecho, tanto por los gestores de la estatal, como por el TCU. La percepción de que ese mecanismo ya está en uso es un paso importante para el mayor rigor en los conceptos que se les hacen y auxilian en la tecnicidad de las decisiones, lo que deberá caminar para la incorporación de los mecanismos de la AED en la fiscalización externa, haciendo con que su resultado se vuelva cada vez más concreto.

La AED es un poderoso instrumento metodológico para los operadores de control externo. No tiene la pretensión de dar respuestas definitivas para todos los dilemas normativos y de elecciones públicas, tampoco de sustituir los análisis contables y jurídicos fuertemente presentes en la actividad de control externo. Debe, por tanto, ser reconocida como más un, importante y testado, cuerpo teórico a disposición de los agentes públicos y de las EFS para ayudarlos en la comprensión con mayor rigor analítico los problemas y fenómenos cada vez más complejos en la administración pública contemporánea y, en efecto, formular decisiones con mayor efectividad para el bienestar social.

Bibliografía

- Brasil, Tribunal de Contas da União. “Acórdão nº 2302/2013”, 2013. <https://contas.tcu.gov.br/etcu/oSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=6184008> (20 de Mayo de 2018).

- Forgioni, P. A. (2008). "Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação?" en Revista de
- direito mercantil, industrial, econômico e financeiro, v. 44, n. 139, p. 242-256.
- Garoupa, N. "Combinar a economia e o direito: a análise econômica do direito", 2009. https://www.academia.edu/2824965/Combinar_a_economia_eo_direito_a_an%C3%A1lise_econ%C3%B4mica_do_direito?auto=download (18 Mayo de 2018).
- INTOSAI. "Issai 1 - La Declaración de Lima", 1998. <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/> (11 Mayo 2018).
- NÓBREGA, M. (2012). "Novos marcos teóricos em Licitação no Brasil: olhar para além do sistema jurídico" em Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 30. <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/marcos-nobrega/novos-marcos-teoricos-em-licitacao-no-brasil-olhar-para-alem-do-sistema-juridico> (20 Mayo de 2018).
- PEIXOTO, M. A. de G. (2014). *A Análise Econômica do Direito no Tribunal de Contas da União: um estudo a partir da fiscalização da PETROBRAS*. Recife, Brasil: O Autor, 2014. <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/11187> (12 Mayo 2018).
- SALAMA, B. M. (2010). *Direito e economia*. São Paulo, Brasil: Saraiva.
- SALAMA, B. M. "Cadernos DIREITO GV". "O que é pesquisa em "Direito e Economia?", 2008. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (18 Mayo de 2018). ↴



Plataforma de Gestión de Datos como apoyo al control fiscal

Martín Alejandro Colorado Mesa

Auditor de la Contraloría General de Medellín, Colombia; graduado en Administración de Redes de Datos por la Fundación Universitaria CEIPA e Ingeniero de Sistemas de la Fundación Universitaria María Cano.

En la publicación N°22 de la Revista de la OLACEFS, se incluyó un artículo titulado “La CTIC moderó el tema técnico Big Data en la Asamblea General de la OLACEFS”; el artículo resume la visión holística sobre Big Data desde la perspectiva de las Entidades Fiscalizadoras Superiores -EFS. Este apartado de la revista me motivó a elaborar el presente escrito, con el ánimo de complementar y hacer un llamado a las EFS sobre las ventajas y beneficios que brindan las herramientas que permitan procesar y analizar todo tipo de datos: estructurados y no estructurados¹ (Big Data).

La creciente tendencia mundial hacia la digitalización de todos los procesos y negocios conlleva a un aumento exponencial en la generación de datos. Cada día se genera la increíble cantidad de 2,5 trillones de bytes de datos (Un trillón es 10 elevado a la 18ª potencia, es decir, un uno seguido de 18 ceros), cifra que impresiona aún más si tenemos en cuenta que el 80% de estos están desestructurados, lo que dificulta su captura, análisis y explotación o interpretación con los programas tradicionales, generalmente complejos y diseñados para datos estructurados, lo anterior supone un desafío tecnológico de primer orden para las organizaciones y EFS.

Esta realidad hace más compleja la función de las EFS, al no poder identificar con claridad cuáles datos son los adecuados y necesarios para convertirlos en conocimiento, un conocimiento que permita la toma de decisiones acertadas para articular y mejorar la productividad y así obtener mayores rendimientos y beneficios en pro de la organización, sus empleados y la ciudadanía en general.

La información debe ser administrada como un elemento de alto valor agregado, lo que conlleva a diseñar e implementar herramientas tecnológicas que permitan la explotación apropiada de los datos como nuevos recursos de alto valor, un valor que en muchos casos está oculto; es decir, que es desconocido para la organización.

La transformación digital es una realidad de la cual no puede ser ajeno el Control Fiscal, ni ninguna entidad pública o privada. El mundo no se detiene, por el contrario avanza en constante desarrollo, y dentro de ese proceso la tecnología marca el paso de manera acelerada. La era de la economía digital ha llegado y de la rápida aceptación y adopción dependerá el logro de los objetivos y la permanencia en el sector.

Las TIC para el tratamiento masivo de datos, será uno de los mercados que más crezca en los próximos años, lo que genera el siguiente interrogante:

^{1/} Datos desestructurados: se trata de datos que no siguen ningún formato predefinido. Algunos ejemplos son los emails, los artículos de blog, los comentarios de redes sociales, un fichero PDF, etc. Corporación Colombia Digital, “Integrar datos como estrategia de negocio”. “Entendiendo la integración de datos y sus principales desafíos”. julio 24 de 2017. <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/item/9824-entendiendo-la-integracion-de-datos-y-sus-principales-desafios.html>

¿Están todas las EFS preparadas para ocuparse del análisis de grandes volúmenes de datos?

Se requiere entonces el desarrollo e implementación de soluciones tecnológicas que facilite espacios de interoperabilidad con los productores y consumidores de información pública; para lo cual se debe apuntar a un sistema de “Auditoría (Control) Fiscal en Línea”, a través de una plataforma de gestión de datos, que permita el control y la vigilancia fiscal con mayor efectividad, especialización sectorial, ampliación de la cobertura; un control fiscal orientado a la evaluación de gestión y de resultados, lo cual beneficiará y contribuirá a una administración transparente de los recursos públicos y al cumplimiento de los fines del Estado.

Dicho sistema de información debe garantizar una adecuada gestión del dato, para lo cual debe responder a los siguientes requisitos:

- **Accesibilidad:** que garantice el acceso a los datos que se requieran por parte de los usuarios en todo momento, con las condiciones de formato adecuadas.
- **Consistencia:** los datos registrados no deben tener duplicados, se debe disponer del último dato actualizado para no generar dudas sobre cuál es el dato verdadero y fiable. La vida útil de los datos también es fundamental, ya que no tiene mucho sentido tener almacenados datos desactualizados.
- **Volumen:** el crecimiento exponencial de los volúmenes de datos es una cuestión fundamental al momento de diseñar la plataforma tecnológica.
- **Trazabilidad:** debe garantizar conocer y aportar información suficiente sobre el origen, la transformación y propósito del dato. En otras palabras conocer el ciclo de vida del dato.
- **Variedad:** admitir diversidad de datos para gestionar, permitiendo su interpretación y análisis al tiempo para generar ventajas. En la variedad y la velocidad de procesamiento es donde probablemente se puede encontrar el verdadero valor añadido.

La plataforma de gestión de datos cambiará de manera sustancial la forma de ejercer el control fiscal, cuyo propósito también es fomentar la participación ciudadana y la transparencia en la administración de la información y en la gestión pública, con una solución orientada a la web dentro del concepto y el marco general de la estrategia Gobierno Digital; dando un nuevo enfoque al ejercicio del control fiscal, permitiendo mayor efectividad y oportunidad en el logro de los resultados.

Esta herramienta le permitiría a las EFS ser más eficientes, al unir los esfuerzos de sus diferentes dependencias: administrativas y operativas, con las entidades que vigila e incluso con organizaciones privadas. Se basa en la toma de los datos directamente desde el sistema transaccional del ente vigilado, pero también recogiendo datos no estructurados de diversas fuentes, para luego pasarlos por un proceso de Extracción, Transformación y Carga, para finalmente presentar los resultados transformados en información y convertirlos en conocimiento.



Un aspecto importante es la penetración de nuevas tecnologías para la gestión de datos, como: la Inteligencia de negocios, el *data lake*², el *blockchain*³, *machine learning*⁴, 5G, Internet de las cosas, entre otros; haciendo que la rigidez de los sistemas de información tradicionales quede atrás, dando paso a una nueva era donde la integración de los datos se desarrolle en arquitecturas flexibles y versátiles para satisfacer las necesidades de los usuarios, que requieren análisis intuitivo oportuno y confiable.

Todas esas nuevas tecnologías referidas en el párrafo precedente, pueden incorporarse dentro de una plataforma de gestión de datos, mejorando con ello la capacidad y velocidad de procesamiento, confiabilidad en la gestión de los datos y seguridad en el acceso al sistema de información.

Si bien la inversión es significativa, cuando éstas se gestionan bien dentro de un marco de gobierno efectivo, suponen para las organizaciones oportunidades importantes para generar valor y se posibilita el retorno de la inversión. Muchas organizaciones han creado valor adoptando las inversiones en TIC oportunamente y gestionándolas con éxito. Ahora bien, sin un adecuado proceso de gestión a las inversiones o proyectos de TIC, la oportunidad de negocio igualmente puede terminar en la destrucción de valor. Los beneficios de productividad y económicos se podrán garantizar en el mediano plazo (3 años), además las organizaciones públicas o privadas que hoy en día no inviertan en transformación digital no podrían garantizar operar durante mucho tiempo con los niveles de exigencia sociales y económicos.

Una opción viable para optimizar los costos de inversión es la integración cloud, el cual consiste en almacenamiento y/o procesamiento por fuera de la infraestructura tecnológica de la EFS; es decir, a través de los servicios que ofrece un proveedor externo a la organización. Esta solución ofrece una serie de opciones, cada una con variaciones en costos y servicios.

En este sentido, cobra transcendental importancia el documento CONPES 3920 que el Gobierno de Colombia aprobó el pasado 17 de abril, el cual define la política de explotación de datos (*Big Data*) para el Estado. Con este documento, el país asume el liderazgo regional al ser el primero en Latinoamérica, y octavo en el mundo, con una política pública integral que habilita el aprovechamiento de los datos para generar desarrollo social y económico.

Esta política aportará igualmente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), directamente a las metas relacionadas con el desarrollo de la innovación; la promoción del acceso público a la información; y el aumento significativo de datos oportunos, fiables y de alta calidad⁵.

^{2/} **Data lake:** es un repositorio donde se almacenan todos los datos de la organización, estructurados y sin estructurar, sin ningún tipo de preprocesamiento (*raw data*) y sin ningún tipo de esquema, para ser analizados posteriormente. José Blanco. "Que es un Data Lake (Big Data y BI)". Febrero 23 de 2015. <https://es.linkedin.com/pulse/que-es-un-data-lake-big-y-bi-jose-blanco>.

^{3/} **Blockchain** (o cadena de bloques): es una base de datos distribuida, formada por cadenas de bloques diseñadas para evitar su modificación una vez que un dato ha sido publicado usando un sellado, tiene la capacidad de hacer que los procesos sean más eficientes, transparentes y seguros. Javier Pastor. "Qué es blockchain: la explicación definitiva para la tecnología más de moda". Marzo 5 de 2018. <https://www.xataka.com/especiales/que-es-blockchain-la-explicacion-definitiva-para-la-tecnologia-mas-de-moda>.

^{4/} **Machine Learning:** es una disciplina científica del ámbito de la Inteligencia Artificial que crea sistemas que aprenden automáticamente. Aprender en este contexto quiere decir identificar patrones complejos en millones de datos. Andrés González. "Big Data y Machine Learning aplicado a la empresa". "¿Qué es Machine Learning?". Julio 1 de 2014. <http://cleverdata.io/que-es-machine-learning-big-data/>.

^{5/} DNP Departamento Nacional de Planeación, "Colombia primer país en Latinoamérica con una política pública para la explotación de datos Big Data". Abril 17 de 2017 <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Colombia-primer-pa%C3%ADs-en-Latinoam%C3%A9rica-con-una-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-para-la-explotaci%C3%B3n-de-datos-Big-Data.aspx>

Bibliografía.

- Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (2018), "Política Nacional De Explotación De Datos (BIG DATA)", CONPES 3920 Consejo Nacional De Política Económica Y Social, páginas 186.
- RUBIONE, Martín, (2017), "La CTIC moderó el tema técnico Big Data en la Asamblea General de la OLACEFS" en Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, número 22, página 86.

Cibergrafía

- <https://colombiadigital.net/actualidad/articulos-informativos/item/9824-entendiendo-la-integracion-de-datos-y-sus-principales-desafios.html>.
- <https://es.linkedin.com/pulse/que-es-un-data-lake-big-y-bi-jose-blanco>.
- <https://www.xataka.com/especiales/que-es-blockchain-la-explicacion-definitiva-para-la-tecnologia-mas-de-moda>.
- <http://cleverdata.io/que-es-machine-learning-big-data/>.
- Arquitectura BI - Mirai Advisory Blog. <http://blog.mirai-advisory.com/wp-content/uploads/2014/09/Arquitectura-BI.png>



