Auditoría General de la República

Contrato 008 de 2020

Consultor: Fernando Alberto Castro Caballero

**AVANCE DE INVESTIGACIÓN 4**

Índice

A. Igualdad y enfoque de género

B. Transparencia en las EFS; buena gobernanza y lucha contra la corrupción

C. Participación ciudadana

D. Tecnologías de información y comunicaciones

E. Seguridad presupuestaria y estabilidad financiera

**A. Igualdad y enfoque de género**

* Si bien el enfoque de género fue incluido como objetivo de las EFS en la Declaración de Santo Domingo de 2012, también hace parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, Objetivo #5) y de la Agenda 2030.
* Como parte esencial de los ODS, las EFS deben realizar evaluaciones tendientes a medir la **preparación** de los procesos claves de las actividades que supongan la implementación de políticas de igualdad de género.
  + La OLACEFS recomienda en este sentido lo siguiente:
    - Realizar evaluaciones de la preparación de las entidades y sistemas nacionales sobre el progreso conseguido en la consecución de la igualdad de género.
    - Desarrollar auditorías sobre aquellos procesos clave, que impliquen el seguimiento y evaluación de los planes y programas establecidos por la ONU en los ODS a las diversas entidades encargadas de implementarlos.
    - Realizar auditorías sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales de creación y recolección de datos en aras de dar fiabilidad a la información suministrada.
    - Realizar evaluaciones de la disponibilidad de datos reportados sobre las actividades de implementación de políticas de igualdad de género.
* Las EFS deben realizar una evaluación de la **implementación** de los objetivos de desarrollo sostenible, particularmente el de igualdad de género.
  + Para ello, la OLACEFS recomienda:
    - El desarrollo de Auditorías de Desempeño (AD), que tengan por objeto examinar la eficiencia y eficacia de los programas de cada uno de los países en la implementación específica de la igualdad de género.
    - Contribuir al diálogo internacional para establecer canales y plataformas de intercambio de aprendizajes y buenas prácticas en el desarrollo de las AD y la implementación de los ODS, cuestión que se abordará más adelante.
* Para una satisfactoria intervención de las EFS en la implementación del Objetivo de Desarrollo #5, la OLACEFS recomienda **apoyar** -simultáneamente- **la implementación del Objetivo #16** (paz, justicia e instituciones sólidas). Sostiene la OLACEFS que para buscar la igualdad de género debe haber instituciones transparentes, eficientes y responsables.
  + Para desarrollar esto, la OLACEFS señala la siguiente línea de acción:
    - Deben aprovecharse los resultados de las auditorías sobre gobernanza para así identificar debilidades y fortalezas en la gestión de lo público dentro de las entidades gubernamentales.
    - Deben identificarse los retos importantes que enfrentan los gobiernos en el aprovechamiento del patrimonio y los recursos encomendados a su administración.
    - Deben promoverse las mejoras necesarias a las normas y reglas del manejo financiero de las entidades públicas.
* Las EFS tienen el reto de ser modelos de transparencia y responsabilidad en sus propias actividades, realizando auditorías propias e informes sobre la implementación de políticas de igualdad de género.
  + En ese propósito, la OLACEFS espera de las entidades lo siguiente:
    - La implementación de herramientas de autoevaluación estandarizadas, como el Marco de Medición de Desempeño de las EFS (SAI-PMF en inglés) y la herramienta de autoevaluación de integridad (IntoSAINT).
    - La puesta en práctica de mecanismos de participación ciudadana, junto con la difusión del cumplimiento de sus actividades (planes estratégicos, resultados).
    - Actuar con la mayor pulcritud en aquellas funciones de su competencia.

Puntos y Recomendaciones de la “Auditoría Iberoamericana sobre el ODS 5”

* La OLACEFS, en la “Auditoría Iberoamericana sobre el ODS 5”, realizó los siguientes tres pasos para realizar fiscalización sobre los objetivos de desarrollo sostenible: i) paso de revisión de la planificación; ii) paso de revisión del financiamiento; y iii) paso de revisión del seguimiento. Estos pueden ser replicados a nivel nacional, local o regional para los mismos efectos.

1. **Paso de revisión de la planificación.**
   * Este paso busca verificar que las entidades evaluadas hayan efectuado acciones para adaptar el ODS 5 al contexto de su competencia.
   * Para este punto, la OLACEFS recomienda:
     + Adecuar dependencias que se dediquen de manera exclusiva a implementar la Agenda 2030 dentro de sus competencias, de manera que su objeto sea únicamente identificar y coordinar líneas de acción; y recomendarlo así también a las entidades fiscalizadas.
     + Realizar una integración del concepto de enfoque de género basado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para transmitirlo a las entidades fiscalizadas.
     + Desarrollar y ejecutar planes a mediano y largo plazo que integren las metas del Objetivo #5 en las entidades fiscalizadas.
     + Reforzar el rol de las entidades fiscalizadas para la implementación y concreción de las metas del Objetivo #5.
2. **Paso de revisión del financiamiento.**

* Este paso busca verificar que las entidades fiscalizadas hayan garantizado los recursos y capacidades (medios de implementación) necesarios para alcanzar las metas del ODS 5.
  + En este punto, la OLACEFS recomienda:
    - Identificar los recursos y capacidades necesarios para asegurar la disponibilidad de la implementación del Objetivo #5 dentro de las entidades fiscalizadas.
    - Elaborar un diagnóstico de las entidades fiscalizadas tendiente a identificar aquellas dependencias o sectores en que es posible asignar, garantizar y ejecutar presupuesto con enfoque de género.
    - Recomendar a las entidades fiscalizadas la creación de programas y acciones de respuesta frente a la gestión del riesgo que supone el financiamiento de programas de implementación del Objetivo #5.
    - Recomendar a las entidades fiscalizadas la incorporación de una perspectiva de género en el presupuesto que se le ha asignado.
    - Evaluar, dentro de la entidad fiscalizada, aspectos como:
* Percepción en el tiempo de la igualdad de género de los trabajadores en la entidad fiscalizada.
* Percepción de la igualdad de género en las acciones institucionales de la entidad fiscalizada.
* Percepción de la igualdad de género en distintas formas de emplear el lenguaje en la entidad fiscalizada;
* Procedimientos, casos y sanciones de acoso u hostigamiento sexual en la entidad fiscalizada;
* Implementación de la igualdad de género en la selección, ascenso y conformación de equipos en el trabajo dentro de la entidad fiscalizada.
  + - Impulsar a las entidades fiscalizadas a suscribir convenios de coordinación y alianzas para atraer y movilizar recursos financieros con la participación de los diversos actores llamados a interactuar en la implementación del enfoque de género.

1. **Paso de revisión del seguimiento**.

* Este paso tiene por objeto verificar si las entidades fiscalizadas han establecido mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación del ODS 5 dentro del ámbito de su competencia.
  + Para ese propósito, la OLACEFS recomienda:
    - Determinar si en las entidades fiscalizadas existen funciones claras frente a los mecanismos de implementación de ODS 5, con el fin de que se obtengan resultados de forma satisfactoria.
    - Definir si los procesos para asegurar la producción, calidad, disponibilidad de los datos, considerando la interseccionalidad que requiere el enfoque de género, se cumplen dentro de la entidad fiscalizada.
    - Definir si las entidades fiscalizadas han implementado lineamientos que permitan contar con documentación actualizada y así facilitar el análisis de los indicadores de seguimiento para la implementación del ODS 5.
    - Determinar si las entidades fiscalizadas han vinculado los resultados de la implementación del ODS 5 con distintos actores, en particular con la sociedad civil.
    - Finalizar la integración de los documentos y procesos existentes para el seguimiento y examen del ODS 5 a largo plazo dentro de la entidad fiscalizada.

Conclusiones y Recomendaciones de la “Auditoría Coordinada sobre temas de equidad de género realizado entre las entidades de fiscalización superior de Puerto Rico, Chile y Costa Rica”.

* Como conclusión, los diferentes compromisos asumidos en materia de género por los países participantes en esta Auditoría motivaron a las EFS a crear un “Índice de Equidad de Género”.
  + Este Índice permitió conocer los avances en los compromisos, entre los que se destacaron:
    - Avances en la relación de educación entre mujeres y hombres en los diferentes niveles educativos, pero denotando una leve desigualdad en contra de las mujeres.
    - Avances en la disminución de la brecha de desigualdad en el acceso a la salud por parte de las mujeres, observándose de manera particular la reducción de la tasa de mortalidad materna.
    - Reducción en la tasa de fecundidad en niñas y adolescentes entre 10 y 19 años.
    - Participación de la mujer en sectores como comercio, servicios y administración pública.
    - Aumento de la tasa de participación económica neta de las mujeres en el periodo analizado.
  + Esta Auditoría permitió concluir a las EFS que los resultados en materia de aplicación del ODS 5 eran congruentes con las metas planteadas por sus países.
* Las recomendaciones efectuadas se pueden compendiar de la siguiente manera:
  + Se recomienda que previo a la Auditoría en materia de Género, los equipos participantes de las distintas EFS, reciban algún tipo de capacitación orientada a definir el mecanismo para desarrollarla.
  + Los países participantes sugieren que la OLACEFS incorpore cursos virtuales sobre sensibilización del enfoque de género y estrategias para realizar diagnósticos institucionales en el tema de equidad e igualdad de género, como parte del desarrollo de la capacitación.
  + Se sugiere que el resultado de estas auditorías le sea notificado a las autoridades de cada país que realicen este proyecto, para que se tomen las medidas necesarias y se atiendan las diferencias de equidad e igualdad de género.

**B. Transparencia en las EFS; buena gobernanza y lucha contra la corrupción**

Transparencia

Una conclusión importante de la OLACEFS para que las EFS desarrollen a cabalidad su misión, es que tengan capacidad de garantizar la transparencia de sus propias actuaciones y también la de las entidades que les competa fiscalizar.

La OLACEFS sostiene que el **control interno** por parte de las EFS, tanto propio como aquel que es ejercido sobre otras entidades, es un mecanismo eficaz para alcanzar la transparencia del sector público.

Para ello, durante la XXIV Asamblea General (2014), se hicieron las siguientes recomendaciones:

* Las EFS deben **actualizar** su Sistema al Marco Común de Referencia INTOSAI GOVs 9001. Este Marco de Referencia reconoce el modelo COSO, y brinda herramientas eficaces para desarrollar sistemas de control interno de entidades públicas como las EFS.
* Las EFS deben proponer y desarrollar lineamientos generales para **aplicar** un Marco de Referencia Común en materia de control interno. Estos lineamientos generales de aplicación deben generar valor a las EFS y estar articulados con otros sistemas de gestión de la entidad, como el de planeación estratégica, gestión de procesos, gestión de calidad de la EFS, entre otros).
* Las EFS deben buscar los mecanismos y acciones para **fortalecer** los sistemas de control interno. Estos mecanismos deben estar orientados a potenciar aspectos como el liderazgo, comunicación, entrenamiento, monitoreo y evaluación.
* Las EFS deben desarrollar una metodología estándar para **monitorear** las actividades de control interno. La OLACEFS recomienda la aplicación del Marco de Mediación de Desempeño (SAI-PMF).
* Las EFS deben **contribuir** a la divulgación de las buenas prácticas y aprendizajes en materia de control interno a las otras EFS de la región.
* Las EFS deben **promover** un acercamiento con otras instituciones auditoras y de control interno, con el fin de recoger experiencias en la aplicación del COSO 2013.

Como conclusiones generales sobre la materia, la OLACEFS resaltó tres puntos, a saber:

1. Una mayor eficacia en el control interno tendrá como consecuencia mayor eficacia en la auditoría externa.
2. Corresponde a las EFS emitir recomendaciones que promuevan las prácticas de transparencia y de rendición de cuentas de las entidades públicas, así como al desarrollo de una cultura de evaluación de riesgos y de integridad.
3. El control ciudadano es un importante apoyo a los sistemas de control interno, pero no sustituye la responsabilidad que tienen las entidades públicas de implementarlos y hacer que funcionen bien.

Buena Gobernanza

Las EFS tienen un papel preponderante en el cumplimiento de los fines de la actividad oficial. Realizar una adecuada fiscalización de las entidades estatales supone velar por la buena gobernanza pública.

En la XXIV Asamblea (2014), la OLACEFS emitió las siguientes recomendaciones en relación con la gobernanza pública y el papel de las EFS:

* Las EFS deben **tener** un concepto común de “gobernanza” que esté acorde con el entendimiento de la OLACEFS.
  + De forma preliminar, la OLACEFS entiende como:
    - “Entidades con buena gobernanza”: aquellas que “*son transparentes, rinden cuentas y realizan sus actividades bajo un ambiente de control adecuado*”.
    - “Objetivo de la gobernanza”: “*que los gobiernos proporcionen los bienes y servicios públicos con calidad*”.
* Las EFS deben **desarrollar** herramientas para contribuir a la buena gobernanza. Entre estas se destacan:
  + Auditorías de Desempeño.
  + Control Interno.
  + Contabilidad Gubernamental.
  + Gestión de Archivos.
* Las EFS deben **influir** en la gobernanza. A este propósito, las EFS deben realizar su labor con una visión estratégica para la Nación, fiscalizando asuntos relevantes de manera transversal.
* Las EFS deben **definir** con claridad una línea entre la evaluación de la actividad gubernamental y la propuesta de políticas públicas. Su misión abarca la de consejero, pero también la de auditor.
* Las EFS deben **elaborar** manuales, guías y referencias, que guarden consistencia con los principios INTOSAI.
* Las EFS deben **contribuir** con conclusiones, aprendizajes y buenas prácticas a la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), y **aplicar** los modelos y estándares que dicha comisión recomiende.
* Las EFS deben **implantar** y **mejorar** mecanismos de control interno en los distintos niveles de gobierno, como se explicó en el punto anterior.

Como conclusión respecto del papel de las EFS en la buena gobernanza, la OLAFECS resaltó la siguiente:

* Existe consenso sobre la necesidad de articular los esfuerzos de todas las entidades que participan en la lucha contra la corrupción, sin afectar la independencia del mandato de cada una de ellas. Para lograrlo, la OLACEFS sostiene que debe realizarse lo siguiente:
  + **Consolidar** en la región las mejores estrategias en la lucha contra la corrupción, examinando los diferentes planes existentes, constituyendo un Grupo de Trabajo para este propósito.
  + **Hacer** sinergias con los medios de comunicación, en aras de dar a conocer los contenidos y la calidad de los informes producto de las auditorías.
  + **Unificar** criterios de los diferentes entes de control nacionales sobre los pasos para combatir la corrupción.

**Fortalecer** la coordinación entre las entidades de control a nivel nacional y subnacional.

* + **Intercambiar** información y datos entre las entidades publicadas abocadas a la lucha contra la corrupción.
  + **Trabajar** para mejorar el ambiente y la cultura en las instituciones públicas, a fin de elevar la ética pública, lo cual tiene un efecto eminentemente preventivo en el tema de la corrupción.
  + **Fomentar** la acción preventiva de las EFS, especialmente en lo que se refiere al control de la licitación pública.

Otro aspecto de especial importancia subrayado por la OLACEFS es que las EFS deben estar en constante diálogo con sus respectivos gobiernos. Esto en aras de identificar buenas prácticas y recomendar la adopción de políticas públicas.

Para ese efecto, la OLACEFS ha hecho, entre otras, las siguientes recomendaciones:

* Las EFS deben **sostener** un diálogo institucional permanente con los gobiernos y las entidades a fiscalizar. Este diálogo debe hacerse en atención a la competencia de cada una de las EFS y respetando la autonomía de las entidades fiscalizadas.
* Las EFS deben **trabajar** especialmente los temas de control posterior y control preventivo de las entidades a fiscalizar. Esto mediante las capacitaciones y orientaciones.
* Las EFS deben **promover** en las entidades fiscalizadas la rendición de cuentas y la transparencia; así como también la promoción del control interno.
* Las EFS deben **articular** sus esfuerzos con las entidades fiscalizadas para la adopción de acciones tendientes a cumplir las recomendaciones que se emiten en los informes finales de las auditorías.
* Las EFS deben **establecer** mecanismos de denuncia para los ciudadanos. Esto con el fin de alimentar las actividades de control y competencia de las EFS.

Una buena práctica identificada en relación con la gobernanza pública, implementada por Entidades Fiscalizadoras Superiores, es la siguiente:

* El reconocimiento de la importancia de la selectividad en la definición de los trabajos a ser emprendidos. Esto tiende a dirigir los esfuerzos de fiscalización hacia las áreas de mayor riesgo en la acción estatal. Lo anterior conduce a una mejor relación entre las capacidades institucionales, los recursos disponibles, la posición estratégica y la efectividad de la actividad fiscalizadora.

Lucha contra la Corrupción

Frente al papel de las EFS en la lucha contra la Corrupción Nacional y Transnacional, en diversos pronunciamientos la OLACEFS ha realizado, entre otras, las siguientes recomendaciones:

* Las EFS deben **favorecer** y **fortalecer** el intercambio de información entre las EFS y las distintas autoridades implicadas en la lucha contra la corrupción y entes de control. Esto, mediante el establecimiento de grupos de trabajo interinstitucionales, protocolos de entendimiento u otras figuras como los equipos de investigación conjuntos.
* Las EFS deben **impulsar** la creación de canales de diálogo interinstitucional y **participar** en ellos para hacer más visibles los hallazgos realizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, en las auditorías, procedimientos de control de gestión o cualquier tipo de actuación previa.
* Las EFS deben **detectar** obstáculos en la efectiva coordinación interinstitucional para **proponer** soluciones desde una perspectiva integral del problema.
* Las EFS deben **desarrollar** actividades conjuntas con los otros organismos involucrados en la lucha contra la corrupción y los delitos económico-financieros vinculados.
* Las EFS deben **considerar** los criterios sustentados en análisis previos de riesgos y con base en estos **programar** sus actuaciones. Esto priorizará la fuerza de sus actividades en aquellos sectores identificados con mayor vulnerabilidad frente al fenómeno de la corrupción en todas sus manifestaciones.
* Las EFS deben **incentivar** la creación de equipos multidisciplinarios para desarrollar sus competencias. Esto favorecerá el abordaje de las cuestiones a fiscalizar.
* Las EFS deben **diseñar** programas de capacitación constante. Lo anterior, en aras de incentivar el desarrollo de actividades formativas que tengan por objeto la prevención e investigación y persecución del fenómeno de la corrupción.
* Las EFS deben **brindar** la asistencia técnica necesaria a los jueces y fiscales, así como a otros organismos involucrados en la lucha contra la corrupción. Lo anterior, en aras de contribuir a mejorar las capacidades de investigación, enjuiciamiento y sanción de la corrupción en sus países.
* Las EFS deben **favorecer** el proceso tendiente a aumentar sus capacidades institucionales. Esto en aras de fortalecer todos aquellos procesos tendientes a prevenir y detectar más eficazmente indicios sobre la comisión de posibles hechos de corrupción y delitos económico-financieros vinculados.
* Las EFS deben **proporcionar** a las autoridades competentes el reporte de toda sospecha acerca de la comisión de delitos económico-financieros o cualquier delito de corrupción.
* Las EFS deben **promover** las medidas civiles, administrativas y penales dirigidas a la reparación de los daños causados en contra de la administración y el patrimonio público.
* Las EFS deben **establecer** vínculos con las organizaciones encargadas de representar a los Estados en los reclamos civiles y administrativos, para una mejor articulación en las acciones legales correspondientes.
* Las EFS deben **evaluar** la posibilidad de incentivar el que todos los miembros de la sociedad (agremiaciones, agrupaciones, cámaras empresariales, centros de estudios, entre otros) asuman también un rol destacado en la lucha contra la corrupción. Esto puede alcanzarse:
  + **Permitiendo** el acceso a la información del público en general.
  + **Estableciendo** mecanismos de rendición de cuentas de fácil acceso.
  + **Facilitando** canales sencillos y ágiles para que las personas puedan denunciar o aportar información relevante sobre hechos de corrupción.

**C. Participación Ciudadana**

La participación de la ciudadanía en los procesos de revisión y auditoría externa de las entidades públicas, así como el acceso que pueda tener la población en general a los resultados e informes de la fiscalización, resulta una garantía fundamental de la República.

Según la OLACEFS, la participación ciudadana en el control fiscal representa una “*fuente de información calificada y permanente sobre las áreas críticas de la administración pública*”.

Así las cosas, estas son algunas recomendaciones generales con relación a la participación ciudadana en las actividades propias de la fiscalización:

* Las EFS deben **orientar** su trabajo al desarrollo de Sistemas de Participación Ciudadana que contemplen el desarrollo de normas, formas y modalidades de participación y cooperación entre la sociedad civil y las EFS.
* Las EFS deben **profundizar** la actividad de difusión sobre la importancia de que el funcionario de las diferentes entidades fiscalizadas se involucre en la actividad del control público, esto mediante:
  + El refuerzo de las acciones tendientes a verificar la publicidad de los actos de gobierno
  + La facilitación del acceso público a la información oficial para articular el control fiscal con el control ciudadano, especialmente en la etapa de planificación de la actividad de control y para el seguimiento de recomendaciones.
* Las EFS deben orientarse a **crear** y **fortalecer** las oficinas de atención al ciudadano encargadas de responder las denuncias sobre actos que sean de competencia de las EFS.
* Las EFS deben **implementar** mecanismos para incorporar las denuncias y los hechos descritos por la ciudadanía en los procesos auditores.
* Las EFS deben **impulsar** esquemas de promoción del control ciudadano mediante auditorías sociales, comités de vigilancia ciudadana y veedurías a la gestión pública. Estas deben ser apoyadas a través de actividades de capacitación y formación de ciudadanos y organizaciones civiles.

La OLACEFS, siendo aún más específica en la materia, en la XII Asamblea General Ordinaria (2011) abordó lo relativo a la participación ciudadana, sobre todo en lo concerniente a la “rendición de cuentas”, determinando lo siguiente:

* Existe una cierta demanda de una sociedad cada vez más activa por conocer lo que hacen los gobernantes y los funcionarios públicos en ejercicio del mandato que se les ha conferido. Las EFS deben **adaptarse** a ese requerimiento social y facilitar la participación ciudadana en el control fiscal.
* Los informes y los resultados de los procesos de rendición de cuentas pueden redactarse en función de aspectos técnicos como “efectividad”, “equilibrio financiero”, “prestigio” y “reputación”. En esta medida, las EFS deben **prestar** un servicio de “mediación” para posibilitar la interpretación acabada de la rendición de cuentas a la ciudadana, de una forma imparcial.
* Las EFS deben **concientizarse** sobre la importancia de la realización de sus funciones en materia de control fiscal y auditorías. Con un mejor trabajo por parte de las EFS, el ciudadano se ubica no sólo como un destinatario de los productos que ésta produce, sino también como un interviniente activo en las labores de fiscalización del gobierno y sus entidades.

Para materializar dichos objetivos, se hicieron las siguientes recomendaciones:

* Las EFS deben **fomentar** que la ciudadanía en general conozca cuales son las funciones y competencias que tienen a su cargo. Esto puede alcanzarse por cualquier medio de comunicación que resulte idóneo: medios tradicionales, campañas publicitarias, uso de redes sociales, etc.
* Las EFS deben **velar** porque las conclusiones y recomendaciones de las auditorías sean sencillas, claras y pertinentes. Y porque los informes resulten de fácil comprensión para la ciudadanía en general.
* Las EFS deben **presentar** los informes y las conclusiones de sus auditorías al Congreso, como también ponerlos a disposición de otras entidades que quieran conocer su contenido.
* Las EFS deben **difundir** y **explicar** los informes de las auditorías directamente a los ciudadanos. La difusión debe realizarse por medios innovadores y eficaces (internet, entrevistas en medios de comunicación, conferencias, entre otras).
* Las EFS deben **procurar** el fácil acceso a sus productos y servicios en sitios web, bibliotecas, etc.
* Las EFS deben **elaborar** programas tendientes a sensibilizar a la ciudadanía para que coopere de forma activa con las instituciones fiscalizadoras.
* Las EFS deben **establecer** relaciones permanentes con los entes del Poder Público, particularmente con la Rama Legislativa, a efectos de mejorar la confianza ciudadana en el Estado y fortalecer la democracia.
* Las EFS deben **desarrollar** vínculos de comunicación con los Entes de Control, autoridades, analistas y otros colectivos ciudadanos, en aras de aumentar la rendición de cuentas y transparencia en la gestión de lo público.
* Las EFS deben **formular** e implementar estrategias de relaciones públicas con el fin de proporcionar comunicación activa y veraz a los medios informativos.
* Las EFS deben **crear** mecanismos que reciban e investiguen denuncias de incumplimiento y mala administración y sugerencias sobre la mejora de la administración pública.
* Las EFS deben **fomentar** entre sus homólogas el intercambio de experiencias y buenas prácticas para identificar las formas más eficientes de interactuar con los ciudadanos.

Adicionalmente, la OLACEFS señala algunos criterios para que las EFS enfoquen de manera satisfactoria la participación ciudadana en materia de rendición de cuentas. Esos criterios son:

1. **Relevancia**. Para no obstaculizar la gestión del Estado, la participación ciudadana debe focalizarse en asuntos de relevancia, de impacto e interés especial de la ciudadanía, en cuanto atañen a temas directamente vinculados con el mejoramiento de su calidad de vida y la de su entorno. Las EFS deben priorizar el acceso de la ciudadanía atendiendo a esta recomendación.
2. **Honestidad y confianza mutua**: Las EFS deben hacer entender a la ciudadanía que la consulta de ciertos datos, peticiones o recomendaciones no siempre implicará una revelación o puesta en marcha de lo recomendado. Es deber de las entidades fiscalizadoras concientizar a la ciudadanía de que existen diversos factores que deben tomarse en consideración para poner en práctica sus solicitudes (estrategias de gobierno, políticas de Estado, entre otras.
3. **Continuidad**: Las EFS deben prever mecanismos para que la participación ciudadana no sea esporádica o momentánea. Las EFS deben garantizar una participación que perdure en el tiempo, así como estímulos para la misma.
4. **Progresividad**: Las EFS deben entender que la participación ciudadana es un proceso gradual. Es por ello por lo que las EFS deben capacitar a los ciudadanos como también a los funcionarios para alcanzar una correcta cultura de la participación.
5. **Universalidad**: Las EFS deben esforzarse en realizar convocatorias de participación ciudadana que abarquen al mayor número de ciudadanos posible, sin descuidar la transmisión de un mensaje claro y contundente sobre la forma de participar y la importancia de hacerlo.
6. **Educación Cívica**: Las EFS deben capacitar a los ciudadanos, pues una ciudadanía debidamente capacitada, conocedora de sus derechos y obligaciones, posibilita la existencia de un verdadero control ciudadano.

Otro mecanismo recomendado por la OLACEFS es la realización de Audiencias Públicas como mecanismo de participación ciudadana. Estas tienen gran incidencia en el control gubernamental para la mejora de los servicios públicos y se ha reconocido su eficacia en otros países de la región.

Para entender bien la dinámica de las Audiencias Públicas, deben tenerse en cuenta los siguientes puntos:

* El mecanismo de Audiencias Públicas tiene como objeto principal ejercer un control social para la rendición de cuentas de ciertas entidades fiscalizadas.
* Las audiencias públicas buscan, además, facilitar a la ciudadanía el acceso a la información sobre los avances de la gestión en las entidades y organismos públicos. El control social impacta al control gubernamental, pues desde allí se pueden focalizar problemáticas y direccionar la intervención de la EFS.
* Las audiencias públicas persiguen también incidir en la gestión de las entidades a través de la participación ciudadana. Lo anterior, teniendo en cuenta que su finalidad es el empoderamiento de la ciudadanía a fin de que ejerza su derecho de intervenir en asuntos públicos.
* La realización de las audiencias públicas implica una preparación rigurosa, lo que supone, entre otras cosas, el desarrollo de estrategias comprobadas de formación ciudadana.
* La OLACEFS ha hecho las siguientes recomendaciones para que las audiencias públicas se desarrollen de la manera más adecuada:
* Las EFS deben alinear el objeto de estas audiencias con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
* Las EFS deben elaborar bases de datos de la ciudadanía y representantes de las Organizaciones de Sociedad Civil, para identificar a los aliados estratégicos externos y fuentes de información.
* Las EFS deben incentivar la organización autónoma de la ciudadanía como agentes de participación ciudadana.
* Las EFS deben difundir de la manera más amplia posible, los resultados de las Audiencias Públicas y el impacto que generó la participación ciudadana.

Con la digitalización y el avance de los sistemas tecnológicos y de la información, la OLACEFS ha llegado a las siguientes conclusiones en materia de participación ciudadana, las cuales deben ser tenidas en cuenta por las EFS a la hora de diseñar estrategias en pro de la participación ciudadana:

* El proceso político, social y económico ha venido impulsando un debate acerca de las formas para que las entidades gubernamentales rindan cuentas y sean sometidas a control. Por conexidad, las formas de participación ciudadana también han estado inmersas en este debate.
* Las “maneras tradicionales” de participación ciudadana en las EFS han estado directamente ligadas a la posibilidad de presentar denuncias. Esto genera en las EFS la necesidad de profundizar en nuevos mecanismos y herramientas que satisfagan las necesidades de la sociedad.
* Existe una nueva versión de la “ciudadanía activa”. Esto implica que los ciudadanos no son unos meros receptores de derechos, beneficios o servicios; sino miembros de la ciudadanía que los ejercen desde la conciencia de sujetos titulares de derechos y deberes.
* Es innegable el peso que adquieren las TICS como canal en la construcción de mecanismos efectivos de custodia y vigilancia del patrimonio público.
* Las EFS deben desarrollar un mayor esfuerzo, coordinado y estratégico con sus pares en la región, para compartir mecanismos y buenas prácticas referentes a participación ciudadana en el contexto del siglo XXI.
* Un mayor acceso de la ciudadanía al control fiscal, facilita la incorporación de las minorías excluidas de la esfera pública, con lo cual se acerca el ejercicio del poder a sus intereses.

**D. Tecnologías de información y Comunicaciones**

Las tecnologías de información y comunicaciones constituyen una herramienta clave para el desarrollo de la actividad fiscalizadora.

Con base en las principales deficiencias encontradas, la OLACEFS hace las siguientes recomendaciones generales a tener en cuenta en la implementación de las TIC:

* Las EFS deben contar con una suficiente y buena proyección para la auditoría de implementación de las TIC en las entidades fiscalizadas. Esto incluye también una proyección presupuestal en la materia. Una vez las EFS cuenten con la proyección, deben desarrollarla en el cumplimiento de sus actividades.
* Las EFS deben contar con sistemas de seguimiento y evaluación de la implementación de las TIC. Esto les permitirá conocer los avances de la utilización de los sistemas tecnológicos en la materia.
* Las EFS deben cumplir con la generación de productos y suministro de servicios a través de los medios de la tecnología de información y comunicaciones.
* Las EFS deben contar con mecanismos para visualizar los errores y omisiones que puedan presentarse en la contratación de los servicios para implementar las TIC, de manera que pueda optimizarse su desarrollo tanto en las entidades auditadas como al interior de cada EFS.
* Las EFS deben implementar políticas de calidad en los productos y servicios que brinden sus entidades fiscalizadas a través de los medios de la tecnología de información y comunicaciones.
* Las EFS deben desarrollar planes de asignación estratégica para los funcionarios que manejan y controlan las TIC, tanto en las entidades fiscalizadas como en la propia EFS.
* Las EFS deben elaborar una metodología de auditoría que reconozca el ciclo de vida de los medios de las TIC. Esto en aras de prever la depreciación de los activos en esta materia y evitar su obsolescencia dentro de la gestión de lo público.
* Las EFS deben crear planes de capacitación para los funcionarios de las entidades auditadas en aras de prepararlos en el manejo de las herramientas de las TIC.
* Las EFS deben garantizar que sus entidades auditadas desarrollen o contraten sistemas de protección y seguridad informática.
* Las EFS deben asegurarse de que sus entidades auditadas cuenten con bases de datos completas y actualizadas.

Ahora bien, para facilitar el cumplimiento de las anteriores recomendaciones generales, la OLACEFS considera necesario tener en cuenta las siguientes propuestas específicas y técnicas:

1. Las EFS deben **planear** y **establecer** una unidad o dependencia especializada en la revisión de la implementación de las TIC en las entidades fiscalizadas, así como también en los procesos propios.
2. Las EFS deben **realizar** constantemente revisiones y auditorías de desempeño en aras de evaluar la implementación de las TIC por parte de las entidades fiscalizadas.
3. Las EFS deben **realizar** un mapeo que tenga por objeto identificar cuáles son los principales errores, y **explicar** en qué consisten esas fallas, en materia de implementación de las TIC en las entidades públicas fiscalizadas.
4. Con base en aquellos errores detectados, las EFS deben **generar** guías de auditoría que aumenten la economía, eficiencia y la eficacia de las revisiones de desempeño.
5. Las EFS deben **estudiar** y **analizar** guías de otros países y otras EFS (se recomienda la INTOSAI) a efectos de mejorar y enriquecer la labor propia en materia de TIC. Lo anterior, teniendo en cuenta los problemas estructurales del medio propio, sobre todo la falta de transparencia.
6. Las EFS deben **desarrollar** mecanismos para que el acceso a sus plataformas tecnológicas sea de fácil manejo, amigable con los funcionarios y el público en general.

Ahora bien, como ya se mencionó, las EFS deben realizar auditorías de desarrollo en materia de implementación de los medios de tecnología de la información. Estas auditorías buscan, en términos generales, evaluar la eficiencia y la confiabilidad de la información que obtengan las entidades públicas, así como también, evaluar la capacidad de estas últimas para tomar decisiones con base en dicha información.

En la OLACEFS se ha reconocido y recomendado que estas auditorías estén compuestas por las siguientes tres fases o procesos: (i) planificación; (ii) ejecución; (iii) informe.

1. Fase de planificación:
2. Conocimiento previo de la entidad a fiscalizar.

El primer paso de esta fase consiste en que la EFS tenga un conocimiento previo de la entidad a fiscalizar y el entorno del área de tecnología y comunicación. Así, se le permitirá a la entidad fiscalizadora una adecuada planificación de su posterior trabajo, habida cuenta que le permitirá evaluar si la organización sigue un enfoque estructurado de gestión informática y si el mismo es adecuado. Esto supone conocer, entre otros aspectos:

* La organización del área TIC.
* La infraestructura tecnológica de la entidad.
* Los planes operativos del área.
* Los planes de mantenimiento de la infraestructura.
* El presupuesto tecnológico de la entidad fiscalizada.

1. Seguimiento de las recomendaciones de las auditorías anteriores.

Las EFS deben tener acceso a los informes de las auditorías anteriores en materia de implementación de las TIC. Esto con el propósito de efectuar el seguimiento al cumplimiento de recomendaciones. Las EFS deben hacer lo siguiente:

* **Identificar** el informe al cual le está dando seguimiento y la situación encontrada en la auditoría anterior, así como la recomendación dada por la EFS en ese caso.
* **Describir** la situación actual de las acciones tomadas por la administración para cumplir con la recomendación.
* **Indicar** el grado de cumplimiento de las observaciones y recomendaciones de la auditoría anterior.

1. Identificación de las líneas de trabajo y asuntos de importancia (plan de trabajo)

Este subpunto tiene como finalidad agrupar líneas preliminares a examinar. Para ello se recomienda elaborar un documento que contenga:

* Los antecedentes de la entidad y el área TIC.
* El organigrama de implementación de TIC.
* Naturaleza y alcance de la futura auditoria.
* Estrategia de la auditoría.
* Enfoque de la auditoria.
* Fundamento de la auditoría
* Agrupación de asuntos de importancia y determinación de proyectos a examinar en la fase de análisis previo.
* Leyes aplicables al proceso de la auditoria.
* Recursos (humanos, materiales y técnicos) del equipo de auditoria.
* Cronograma de trabajo.
* Programa de auditoría para iniciar la etapa de análisis previo.

1. Análisis previo

Una vez realizados los pasos anteriores, se recomienda que la EFS elabore un análisis previo, el cual comprende los siguientes factores:

* **Organización** y **planificación** del área de TIC. Lo anterior, fundamentándose sobre todo en algunas actividades como el procesamiento electrónico de datos, la evaluación de los sistemas informáticos, la revisión de los equipos y el examen de la seguridad informática.
* **Aplicar** indicadores de gestión al área de las TIC. Estos contendrán información vital que evidencie si la entidad gubernamental está administrando en forma deficiente sus objetivos estratégicos e identifique áreas débiles que deban someterse a una mejora continua.
* **Identificar**, **analizar** y **estudiar** si existe una gestión preliminar de los riesgos tecnológicos. Esto, en aras de identificar aquellos eventos que puedan intervenir en el cumplimiento de la implementación y desarrollo de las TIC en la entidad fiscalizada, y sobre todo, determinar si la entidad fiscalizada se ha cerciorado de su existencia.
* **Evaluar** el control interno tecnológico de la entidad fiscalizada. Esto para tener seguridad de que los controles internos diseñados por la institución mitiguen en gran medida los riesgos por ellos encontrados.
* **Identificar** aquella normativa técnica de control interno y fuentes de información de la entidad fiscalizada. Lo anterior, para proteger la información frente a posibles ataques cibernéticos, usurpación de archivos confidenciales y daños al software o hardware de la Organización que puedan generar la detención completa de sus sistemas informáticos.
* **Consignar** todos los puntos anteriores en un informe ejecutivo de análisis previo. Este se centrará principalmente en los asuntos de importancia identificados y agrupados por proyectos de las áreas vulnerables o de impacto determinados. Las conclusiones deben redactarse en forma clara y entendible.

1. Fase de ejecución:
2. Pruebas de auditoría asistidas por medios tecnológicos o programas de computación.

Las Técnicas de Auditoría Asistidas por Computadora (TAACs) pueden ser una buena herramienta para auditar la aplicación de las TIC y la investigación de debilidades dentro de las entidades auditadas en esta materia.

Los pasos para desarrollar una TAAC, según documentos reconocidos por la OLACEFS, son los siguientes:

1. *Defina detalladamente el objetivo de lo que se va a examinar.*
2. *Determine las técnicas de auditoria que deberá automatizar.*
3. *Identifique las fuentes de los datos.*
4. *Identifique sus atributos.*
5. *Solicite la documentación del sistema o confeccione el modelo “entidad – relación”.*
6. *Analice la forma como automatizará las técnicas de auditoria, solución lógica.*
7. *Seleccione la herramienta computacional que más se adecue a lo requerido.*
8. *Implemente la herramienta computacional siguiendo los pasos del modelo lógico.*
9. *Pruebe y verifique los resultados.*
10. *Ya tiene confeccionada su “TAAC”.*
11. Evaluación y recolección de evidencia

La EFS debe recolectar elementos probatorios que le brinden conocimiento suficiente respecto de la aplicación e implementación de las TIC en su campo de ejecución como entidad pública. A su vez, debe ser una evidencia adecuada, es decir, que tenga la aptitud de probar o no el desarrollo de las TIC en una entidad específica.

1. Cumplimiento de políticas y procedimientos

La EFS debe cerciorarse mediante los procedimientos plasmados en los programas de auditoría, del cumplimiento o no de las políticas y procedimientos establecidos para el uso de la información y de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en la organización auditada.

En caso de no estarse cumpliendo, la EFS debe determinar las causas de esa situación.

1. Carta de salvaguarda

Esta carta tiene por objeto que el equipo de la EFS resguarde toda la información relacionada con las tecnologías de información y comunicaciones solicitada.

1. Fase de informe:
2. Resultados preliminares
   * En esta fase, la EFS agrupa todos los asuntos de importancia que incumplieron las disposiciones de control interno, junto con aquellos objetivos que si fueron cumplidos.
   * Las recomendaciones y conclusiones hechas por los auditores deberán ser viables y factibles para que puedan ser atendidas por la administración y resulten de fácil comprensión y análisis para terceras personas y los auditores que verificarán su cumplimiento en auditorias posteriores.
   * El personal de la EFS debe contar con la documentación que lo respalde y que los auditores determinaron al fijar los procedimientos de auditoría.
   * La EFS deberá comunicarse con la máxima autoridad de la entidad fiscalizada o con los funcionarios actuantes responsables. Se les convocará a una lectura de los resultados obtenidos para que éstos tengan oportunidad de ejercer su defensa y hagan los comentarios que consideren pertinentes.
3. Carta de gerencia

La EFS debe suscribir una carta de gerencia. Esta carta tendrá por objeto comunicar a la entidad fiscalizada aquellos asuntos de menor importancia, pero que, al no tratar sobre un asunto de impacto en la gestión, no será incluido en el informe de auditoría.

1. Informe de auditoría
   * Una vez analizados los comentarios y la documentación presentada por la entidad fiscalizada, y los pre-informes suscritos en todas las fases, se expedirá el “informe de auditoría”.
   * El Informe se hará en un formato uniforme y estará dividido en secciones para facilitar su comprensión.
   * Será comunicado al máximo nivel directivo de la entidad fiscalizada.
   * El informe debe reunir las siguientes condiciones básicas:

* Que sea completo, exacto, objetivo y convincente, así como claro, conciso y fácil de entender.
* Que todo lo que se consigna en él tenga respaldo en los documentos de trabajo y corresponda a hallazgos relevantes con evidencias idóneas y suficientes.
* Que muestre la conclusión de los resultados o la evaluación de la Auditoría.

**E. Seguridad presupuestaria y Estabilidad financiera**

Antes de consignar las principales recomendaciones y conclusiones a las que ha llegado la OLACEFS en materia de seguridad presupuestaria y estabilidad financiera, debe mencionarse que son pocas las observaciones que se han hecho en esta materia por parte de la Organización.

A modo de breve contextualización, la seguridad presupuestaria y la estabilidad financiera de las EFS se incluyó en el marco normativo de la OLACEFS a partir de la Declaración de Asunción de 2017, producida en su XXVII Asamblea Ordinaria.

En dicha Asamblea, se recomendó que para alcanzar una independencia financiera, las EFS deben procurar:

* **Asegurar** la disponibilidad de los recursos necesarios y razonables para la operación propia de la EFS.
* **Salvaguardar** la libertad de administración presupuestal. Esta administración debe hacerse sin interferencia o control por parte de la Rama Ejecutiva.
* **Incluir**, como una función esencialmente propia de la administración de la EFS, todo el proceso para la asignación de su presupuesto de funcionamiento, que debe comprender las etapas de formulación, aprobación y ejecución de las actividades de fiscalización.

Las EFS deben contar con independencia y autonomía administrativa, gerencial y financiera, incluyendo disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos debidamente apropiados.

Algunos factores que pueden denotar si la EFS tiene o no verdadera independencia administrativa y presupuestal, son los siguientes:

* El marco legal le brinda a la EFS independencia financiera respecto al Ejecutivo, ya sea en forma implícita o explícita.
* El presupuesto de la EFS es aprobado por “el órgano público que decide sobre el presupuesto nacional”.
* La EFS es libre de proponer su presupuesto ante el órgano público responsable de aprobar el presupuesto nacional sin injerencia alguna por parte del Ejecutivo.
* La EFS “deberá estar facultada para utilizar los fondos que le fueran asignados bajo una partida presupuestaria independiente, según lo considere oportuno”.
* Una vez que el presupuesto de la EFS haya sido aprobado por el Poder Legislativo, el Ejecutivo no deberá controlar el acceso de la EFS a dichos recursos.
* La EFS tiene “derecho a apelar directamente ante el Legislativo si los recursos que le fueron asignados resultan insuficientes para permitirle cumplir con su mandato”.
* Durante los últimos tres años, no han existido casos de injerencia indebida por parte del Ejecutivo respecto a la propuesta de presupuesto de la EFS o al acceso de ésta a los recursos financieros.

En desarrollo de lo anterior, algunas observaciones concretas frente a los requerimientos mínimos de una EFS en aras de tener independencia financiera son:

* Las EFS deben **operar** con absoluta independencia frente al poder ejecutivo con respecto a:
  + los procedimientos de nombramiento y remoción del titular de la EFS;
  + la planeación de los trabajos de auditoría.
  + La edición y la publicación de sus reportes.
  + La aprobación y ejecución del presupuesto de la EFS.
* Las EFS deben **trabajar** para que su independencia quede establecida en una ley; o para en caso de estarlo, así se respete.
* Las EFS deben **contar** con los medios financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
* Las EFS deben **tener** la potestad de requerir al organismo encargado del presupuesto estatal, el suministro de los medios financieros necesarios para cumplir su labor.
* Las EFS deben **administrar** por ellas mismas y bajo su propia responsabilidad los recursos financieros asignados.
* La EFS deben **contar** con acceso libre y oportuno a los registros, documentación de soporte e información de todas las entidades auditadas.

Para que las EFS puedan alcanzar los anteriores objetivos, bien sea mediante el perfeccionamiento de normas existentes o la creación de nuevas leyes, la OLACEFS hace las siguientes recomendaciones:

* Las EFS deben **identificar** e **involucrar** a los terceros directamente relacionados.
  + Las EFS deben **enfocarse** en las comisiones de presupuesto del legislativo y en la cartera de hacienda, a quienes mejor debe explicarles la importancia de la estabilidad financiera para la independencia de la EFS. Estas entidades deben entender que la independencia hace parte de un conjunto de elementos claves para tener un mejor sistema de control fiscal.
  + También deben **identificarse** aquellos intervinientes que puedan estar en desacuerdo con reconocer autonomía financiera a las EFS. Lo anterior, en aras de buscar conocer el motivo de su oposición y plantear soluciones al respecto.
* LAS EFS deben **generar** una plataforma de apoyo a la propuesta.
  + Las EFS debe **liderar** de manera activa una toma de conciencia por parte de la sociedad en su conjunto, sobre la necesidad de contar con estabilidad financiera y suficiente apropiación de recursos, como elementos claves para el buen desarrollo del sector público y consecuente beneficio de la ciudadanía.
* Las EFS deben **elaborar** una propuesta de ajuste normativo.
  + Esta propuesta debe **responder** a la determinación de su presupuesto con independencia del Ejecutivo.
  + Debe ser **viable** para la EFS y **permitirle** a ésta conservar los excedentes de la operación financiera anual.
  + Debe **contemplar** un apropiado modelo de rendición de cuentas y debe **mantener** o **incrementar** la discrecionalidad para determinar el foco, profundidad y otros aspectos del plan de auditoría.
  + Debe incluir la facultad de la EFS para **investigar** y **perseguir** el uso e inversión de los recursos públicos.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_