

Artículo para AG-OLACEFS

**“El Papel de las EFS en
relación con la Gobernanza
Pública”**



El Plan Estratégico del TCU para el quinquenio 2011-2015 prevé la necesidad de realizar diversas acciones dirigidas a la mejoría de la gobernanza pública, un término que conlleva una multiplicidad de significados, derivados de los diferentes contextos y abordajes de análisis aplicables¹.

Considerando los diferentes enfoques de gobernanza para campos de aplicación específicos, se considera importante que haya modelos particulares para la evaluación de la gobernanza dependiendo de su objeto de análisis. Vale mencionar, como ejemplo, que en el ejercicio del 2013, bajo la perspectiva de la gobernanza corporativa, el TCU elaboró el **Referencial Básico de Gobernanza Aplicable a Órganos y Entidades de la Administración Pública Federal**, con el objetivo de incentivar a los agentes públicos a adoptar buenas prácticas de gobernanza corporativa y que sea guía para las acciones del mismo TCU en la mejoría de su gobernanza institucional.

Además, en la búsqueda por el perfeccionamiento de las acciones de control dirigidas a la mejoría del desempeño de la Administración Pública, se elaboró, en 2014, el **Referencial para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas**, en el que el foco no está en el ámbito interno de las organizaciones estatales, sino en las formas de intervención gubernamental para la atención a las demandas sociales. Del punto de vista de las acciones de control, es importante mencionar que la evaluación de gobernanza en políticas públicas está involucrada al contexto de las Auditorías Operacionales (o Auditorías de Desempeño), y requiere que los auditores designados para dicha evaluación hayan sido capacitados en ese tipo de auditoría.

Los referenciales citados son documentos producidos internamente por el TCU, de modo complementario a un **estudio internacional conducido en alianza con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)**. En este último caso, se trata de un estudio sobre gobernanza en nivel nacional, con foco en la identificación de buenas prácticas de gobernanza pública adoptadas por órganos centrales de los gobiernos nacionales y Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), en el ámbito de un grupo compuesto por instituciones de 12 países y de la Unión Europea, con énfasis en las siguientes áreas temáticas: Presupuesto, Regulación, Centro de Gobierno y Control Interno.

En ese contexto, vale una aclaración adicional acerca de la relación entre el referencial interno elaborado por el TCU para la evaluación de la gobernanza en políticas públicas y el cuadro analítico producido por el estudio con la OCDE. Esa coexistencia se

¹Como ejemplo, la autora Rachel M. Gisselquist, en el *paper* titulado "*Good Governance as a Concept*" (2012), señala que: "el término es utilizado de forma amplia con relación a una variedad de contextos y abordajes específicos: por ejemplo, gobernanza corporativa, gobernanza participativa, gobernanza global, gobernanza de tecnología de la información (TI), gobernanza ambiental, gobernanza local, gobernanza de ONG y gobernanza sostenible". Hill y Hupe (2002), con una mirada semejante, sintetizan esa complejidad conceptual en los siguientes términos: "*By adding an adjective, several authors particularly focus on a specific sort of governance*".

justifica por el hecho de que, si por un lado el estudio con la OCDE presenta un recorte bastante estratégico, dirigido al perfeccionamiento de cuestiones transversales acerca de los órganos centrales de gobierno (como es el caso del presupuesto público y de la sostenibilidad fiscal), por otro, el TCU también ha considerado relevante complementar ese abordaje con una solución interna de carácter sectorial. De ese modo, las unidades de control externo del Tribunal estarían instrumentalizadas para evaluar la gobernanza en políticas públicas específicas, por ejemplo, en las áreas de salud, educación, seguridad pública, entre otras. Por lo tanto, se trata de abordajes complementarios, que alcanzan diferentes aspectos de la acción gubernamental con el mismo propósito: perfeccionar la acción del Estado para la entrega de mejores resultados a la sociedad.

GOBERNANZA: UN ABORDAJE DE CONTROL

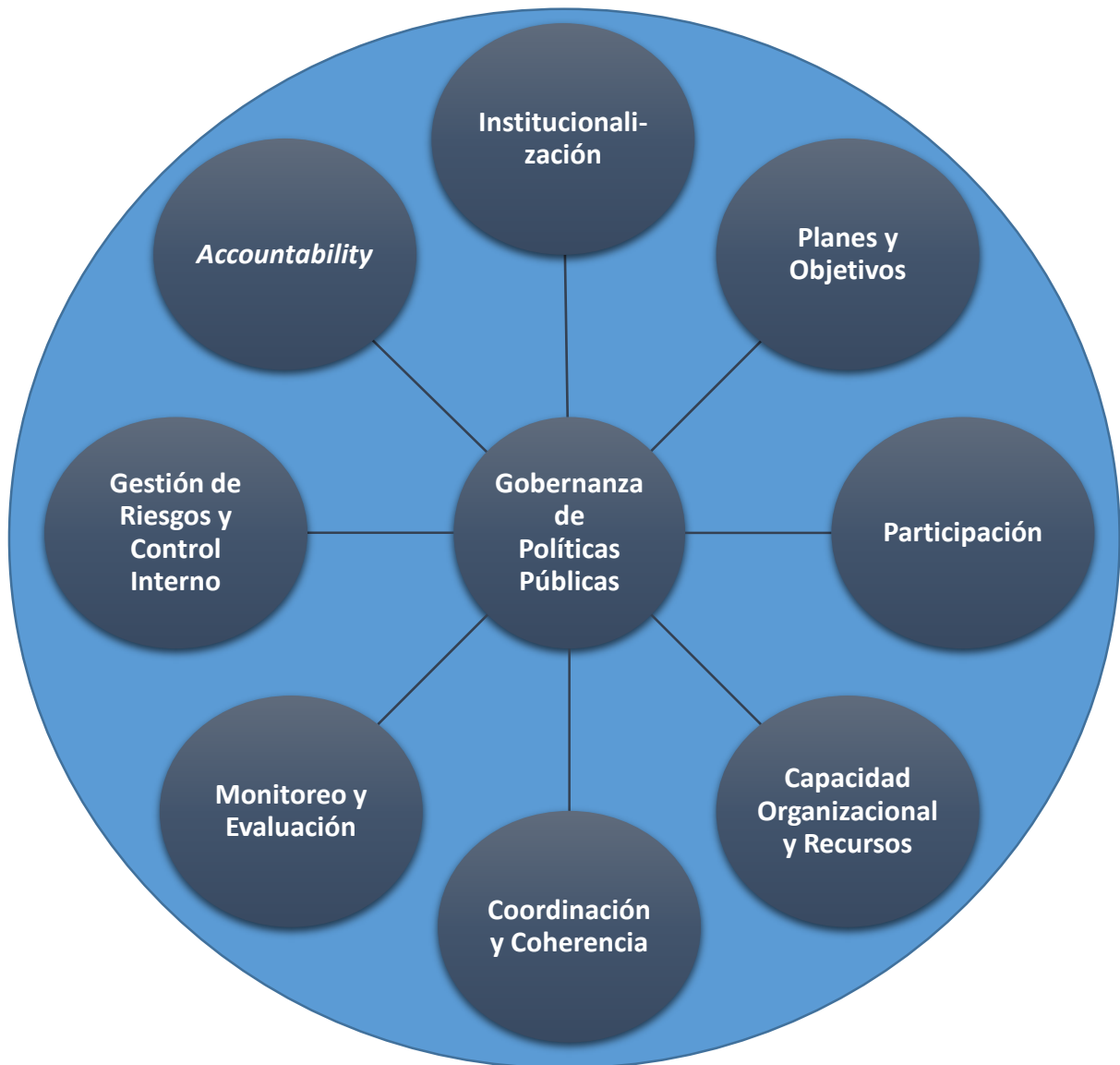
Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), debido a la limitación de recursos disponibles para hacer el control, frente a la amplitud y complejidad crecientes de la actuación gubernamental, deben ser capaces de elegir prioridades para el cumplimiento de sus mandatos, contemplando la mejor relación entre capacidades institucionales, posición estratégica y efectividad.

Esa percepción conduce al reconocimiento de la importancia de la selectividad en la definición de los trabajos a ser emprendidos y tiende a dirigir los esfuerzos de fiscalización para las áreas de mayor riesgo en la acción estatal. Por consiguiente, tienden a emerger como prioritarios los temas estructurantes, como lo son la interacción de arreglos de gobernanza con el aparato burocrático y sus relaciones con la sociedad civil y con las políticas públicas en curso.

En Brasil, el amplio rol de competencias constitucionales y legales del Tribunal de Cuentas de la Unión, para ejercer el control externo sobre órganos y agentes públicos de un Estado extenso, potencializa el desafío de la selectividad de los trabajos de fiscalización. En ese sentido, el abordaje sobre la gobernanza en políticas públicas representa una actuación del TCU orientada a aspectos estructurantes que condicionan la intervención gubernamental; es decir, una actuación que considera la necesaria capacidad de priorizar una EFS ante sus crecientes desafíos.

Esa perspectiva de control aún conlleva la necesidad de superación de desafíos inmediatos, entre los que se destaca la inexistencia de estándares que orienten ese tipo de fiscalización, específicamente en lo que atañe a la gobernanza en políticas públicas. En ese sentido, el referencial interno de evaluación de la gobernanza en políticas públicas presenta un modelo de análisis basado en factores de gobernanza, acompañado de cuestiones de evaluación que pueden orientar la realización de seguimientos y auditorías. Ese modelo específico está conformado por ocho componentes, conforme presenta la Figura 1.

Figura 1 - Componentes del Modelo del TCU para Evaluación de Gobernanza en Políticas Públicas.



Fuente: TCU.

El foco de análisis, en este caso, no se concentra prioritariamente en el desempeño de las políticas públicas de por sí, haya visto que se dirige a la calidad de los factores estructurales que aumentan la probabilidad de alcance de los resultados previstos, a la vez en que fomenta la creación de un mejor ambiente para el uso de los recursos públicos.

Vale subrayar que, en ese contexto, también se debe considerar presupuestos de éxito ese rumbo a los trabajos en las EFS, la capacidad técnica y la adecuada formulación de la estructura interna de las instituciones de control, ya que los análisis de gobernanza pública requieren una comprensión más profunda de las políticas corrientes.

Finalmente, como gran parte de las políticas públicas tienen característica intersectorial o transversal, y no se puede negar las múltiples interferencias mutuas aun cuando sean en políticas inherentes a sectores específicos, el pleno ejercicio del control externo sobre la acción estatal depende de un esfuerzo coordinado del tipo multisectorial, igualmente.

Con respecto a esos dos aspectos, el TCU dio inicio a una reforma en su estructura organizacional luego del 2013, con la creación de unidades técnicas dedicadas a áreas temáticas específicas de actuación gubernamental, llevando a la especialización de los trabajos de fiscalización. A la vez, han sido creadas instancias internas de coordinación, agregando las unidades de fiscalización, intensificando su interacción y elevando la eficacia en la distribución de equipos y esfuerzos de trabajo.

FORTALECIENDO LA GOBERNANZA PÚBLICA: ESTUDIO TCU-OCDE

Ese estudio se da a raíz del Acuerdo de Cooperación firmado el octubre del 2013 entre esta Corte de Cuentas y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con el propósito más general de potencializar la contribución de las EFS al fortalecimiento de la buena gobernanza y de la sólida gestión pública, por medio de su trabajo de auditoría y consejería.

Se destaca el alto nivel de adhesión de la comunidad internacional de EFS en esa iniciativa. Además del Brasil, participan del estudio, hasta el 2016, un conjunto de 12 EFS, quienes son: Sudáfrica, Canadá, Chile, Sur Corea, Estados Unidos de América, Francia, Holanda, India, México, Polonia y Portugal, así como el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea.

Esas EFS participarán de manera más activa, principalmente durante la segunda fase del estudio, cuando serán recopiladas y evaluadas buenas prácticas de gobernanza pública en sus respectivos países. Vale observar, en ese contexto, que el estudio se compone por las siguientes fases a lo largo del período de 2013 al 2016:

- **Fase 1 (Oct-13 a Jul-14):** Desarrollo de una Estructura Analítica sobre gobernanza pública, buenas prácticas y papel de las EFS.
- **Fase 2 (Jul-14 a Jun-15):** Identificación de buenas prácticas y estudios de caso, con base en la Estructura Analítica, tanto en el ámbito de las EFS como del Poder Ejecutivo

- **Fase 3 (Jun-15 a Ago-16):** Estudio de caso para el Brasil y discusión sobre el papel del TCU en el fortalecimiento de la gobernanza pública

Actualmente, la Fase 1 del estudio ya ha sido concluida, y la Fase 2 iniciada. El producto de la primera fase será ampliamente divulgado el noviembre del 2014, incluso en las versiones en portugués y español, en eventos de lanzamiento a ser realizado en el TCU. Acerca de su contenido, vale sintetizar que el producto titulado *Analytical Framework* (Estructura Analítica), se centra en 4 grandes temas estructurantes de la buena gobernanza: PRESUPUESTO, POLÍTICA DE REGULACIÓN, CENTRO DE GOBIERNO Y CONTROL INTERNOS. La tabla adelante da ejemplos de algunos aspectos relevantes que componen cada una de las áreas temáticas.

TEMAS	DESTAQUES (Ejemplos)
PRESUPUESTO	10 Principios de la OCDE de Buena Gobernanza de Presupuesto (versión 2014)
POLÍTICA DE REGULACIÓN	12 Recomendaciones de la OCDE sobre Política de Regulación y Gobernanza (versión 2012)
CENTRO DE GOBIERNO	Estructura del Centro de Gobierno, Planificación Estratégica y Coordinación de Políticas.
CONTROLES INTERNOS	Abordaje de Riesgo: COSO (2013) y IIA (2013). Coordinación entre Control Interno y Control Externo.

Es relevante recalcar que, en el ámbito de cada tema del estudio, siempre se discute el papel respectivo de las EFS. En lo que atañe a la planificación estratégica del gobierno, por ejemplo, el documento sugiere que le tocaría a las EFS evaluar la claridad de responsabilidades y la división de tareas en instituciones del Centro de Gobierno, así como evaluar los procesos existentes para la realización de esa planificación.

En sentido general, por lo tanto, se busca identificar buenas prácticas de gobernanza pública adoptadas por los gobiernos y, de forma paralela, las mejores estrategias y métodos de actuación de las EFS con el propósito de contribuir también al fortalecimiento de la buena gobernanza, comprendiendo la construcción de estados nacionales más estratégicos, ágiles, abiertos y responsables por los resultados que entregan a la sociedad.

Ese esfuerzo es esencial dirigido al aumento de la confianza pública interna y externa en esos estados nacionales y sus respectivos gobiernos, por medio del perfeccionamiento de la forma como los gestores aplican los recursos públicos para formular sus políticas, ejecutar sus acciones y prestar servicios en pro de los ciudadanos

y de la sociedad, en un ambiente institucional fundamentado en principios como la prevalencia del Estado de Derecho, la transparencia, la integridad y la responsabilización.

Conforme destaca el estudio, el fortalecimiento de la gobernanza pública en ese nivel requiere de los estados atender a un conjunto de requisitos, a saber: **agilidad estratégica**, es decir, capacidad para identificar y enfrentar desafíos y riesgos internos y externos, con atención al largo plazo; **robustez institucional**, basada en estructuras y redes que aseguren coherencia en términos de estrategia, políticas y propósitos; **apertura**, con relación a la disposición para explicitar a los ciudadanos acciones y decisiones, así como para promover la participación y una visión social compartida; y **procesos eficaces**, que aseguren eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos.

EL PAPEL DE LAS EFS

El estudio conducido en alianza con la OCDE ha indicado algunos caminos acerca de la contribución de las EFS para la construcción de la buena gobernanza pública, poniendo en relieve a dos aspectos fundamentales: primeramente, las EFS componen el sistema de responsabilización estatal, cuidando de la gestión de los recursos públicos y contratos administrativos; además, las EFS tienen independencia y capacidad para evaluar la acción de gobierno, informando a la sociedad civil la forma como las políticas públicas son gestionadas e indicando evidencias del perfeccionamiento de la actuación estatal.

En buena medida, la inserción de las EFS en el proceso de fortalecimiento de la gobernanza pública ha requerido una reflexión sobre el posicionamiento estratégico de esas instituciones, que permita el mejor empleo de los conocimientos acumulados por medio del continuo trabajo de auditoría en análisis que alcanzan diferentes niveles. Así, además de la tradicional fiscalización (*oversight*), las sociedades han demandado que las EFS provean más percepción (*insight*) y presciencia (*foresight*) a las entidades fiscalizadas - con el propósito de perfeccionar su funcionamiento -, como también a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en lo que atañe a la visión conjunta de gobierno.

Tocante a los posibles escopos de actuación, las EFS pueden orientar sus trabajos a las áreas centrales detalladas en el estudio, con foco en presupuesto, centro de gobierno, política de regulación y controles internos - siempre de manera coherente con el propósito de actuar de forma selectiva, definiendo prioridades que maximizan los resultados a la sociedad.

Adicionalmente, para cada tema, abordajes distintos y complementarios son posibles:

- Evaluación de procesos, sistemas y estructuras;

- Evaluación de actores o instituciones;
- Evaluación de políticas y programas de gobierno.

Un aspecto a ser considerado, al respecto, es la aptitud de cada EFS por los posibles ámbitos de trabajo, lo que, en general, dependerá de su capacidad institucional y de su mandato constitucional y legal. Sin embargo, hay aspectos que se muestran fundamentales al abordaje sobre gobernanza pública y que deben ser considerados de forma general.

En primer lugar, se debe considerar la profundización del conocimiento sobre las políticas públicas a ser fiscalizadas, así como el dominio adecuado de técnicas de auditoría. En estados complejos, eso conlleva la especialización de los equipos en áreas temáticas de la acción gubernamental y la profesionalización de los auditores para asegurar la calidad de los análisis y de los resultados. Además, se necesita un esfuerzo para el desarrollo de una visión integrada y sistémica acerca del funcionamiento del estado, considerando los factores de influencia mutua de programas diversos y la necesidad de actuación coordinada de los varios órganos y entidades, en función de los objetivos elegidos por los ciudadanos.

Adicionalmente, el propósito de contribuir a la mejoría de la gobernanza y de la gestión pública requiere, por lo general, capacidad de diálogo y disposición genuina para la cooperación con los entes estatales. Las transformaciones necesarias en los niveles más estratégicos de la acción de gobierno solo pueden ser alcanzadas por medio de una consistente movilización de actores, incluso los poderes ejecutivo y legislativo, además de otras instituciones sociales que puedan influenciar el proceso decisorio en los estados nacionales.

Finalmente, al adoptar un abordaje innovador, cuyos requisitos se revelan en las prácticas de auditoría a cada nuevo trabajo, las EFS tienen mucho a ganar por medio de la cooperación mutua. En ese sentido, las formas de interacción entre instituciones de diferentes países, especialmente por medio de organismos internacionales que congregan las EFS, representan una de las más relevantes fuentes de aprendizaje institucional, capaces de proporcionar una evolución consistente y segura para las instituciones de control de la Administración Pública.