

## Consideraciones de la Auditoria General de la Nación

### Tema Técnico N°1: “El papel de las EFS en relación con la Gobernanza Pública”

#### 1. Consideraciones de carácter general

“El TCU, a partir del artículo en trato, realiza una presentación del tema –el papel de la EFS en relación con la gobernanza- que parte de las necesidades institucionales plasmadas en su plan estratégico quinquenal, con el objeto de procurar mejoras en la gobernanza para el sector público del Brasil.” partiendo de la decisión estratégica que ha adoptado para el quinquenio 2011/15, en cuanto a la necesidad de realizar diversas acciones dirigidas a la mejoría de dicha gobernanza para el sector público del Brasil. Incluso, cita como antecedente de relevancia, la elaboración del **“Referencial para la evaluación de gobernanza en políticas públicas”** durante 2014.

Por su parte, y más allá de avanzar en la descripción de las acciones encaradas, e incluso, la mención del acuerdo con la OCDE para potenciar la contribución de las EFS al fortalecimiento de la buena gobernanza por medio de auditorías y “*consejerías*”, delinea un esbozo de planteo teórico que, sin explicitarse en forma integral, sin dudas puede ser el impulso para una discusión del tema en la región.

Es dable mencionar que la INTOSAI ha emitido oportunamente las “Directrices sobre la Buena Gobernanza”, con enfoque hacia el control interno y las normas contables. Por su parte, el documento en consulta realiza la apertura del marco conceptual, con un amplio abanico temático de abordaje de la gobernanza, que va desde la institucionalización y planificación, hasta la responsabilidad (*accountability*), incorporando distintos aspectos de la gestión organizacional, que incluso pueden ser sujetos a debate en cuanto a su integridad.

Es destacable que el propio documento explicita que el término “gobernanza pública” conlleva una multiplicidad de significados derivados de diferentes contextos y abordajes de análisis aplicables, avanza en cuanto a la necesidad de contar con modelos específicos de referencia, y plantea la importancia de la selección de los trabajos de control a ser emprendidos –basado en riesgo-. En este último aspecto, refiere a la necesidad de superar desafíos, como la inexistencia de estándares que orienten fiscalizaciones que consideren la gobernanza.

De suyo que la ponencia nos sugiere distintos ámbitos en los que se estima necesario el debate y la búsqueda de consensos regionales para la consideración de la temática, que podrían agruparse en los siguientes módulos de tratamiento:

- El alcance del marco conceptual de la “buena gobernanza” para el sector público en la región.
- La consideración de modelos de “buena gobernanza” como referencia, y su viabilidad en el marco de los contextos locales.
- La definición de modelos de control de la “buena gobernanza”, teniendo en vista las competencias de las EFS de la región.
- El impacto organizacional y sobre los recursos de este enfoque en las EFS.

Ha de resaltarse que la visión en trato tiene una directa vinculación con el papel que le compete a las EFS en el marco de la gestión de la cosa pública, lo cual se ve directamente condicionado por el plexo normativo de regulación de sus funciones, pero también por la cultura local y las expectativas de las partes interesadas. Surge pues la necesaria consideración de esos aspectos y del planteamiento estratégico que cada organización realice para el cumplimiento de su propia misión institucional.

El enfoque importa un aspecto relevante: la aceptación social del rol de la EFS para motivar la buena gobernanza, como una superación del enfoque tradicional de control sobre la base del carácter punitivo o identificador de desvíos de conductas esperadas (v.g.: irregularidad o deficiencia de gestión), pero al mismo

tiempo la comprensión y adopción de esta visión por parte de los distintos actores de gestión gubernamental y del control externo.

Desde otro punto de vista, debe hacerse especial hincapié que es el propio documento en consulta que plantea que el abordaje sobre la gobernanza exige la profundización del conocimiento sobre políticas públicas a fiscalizar – especialización de los equipos-; capacidad de diálogo y disposición de cooperación con los entes estatales; y la interacción entre instituciones de diferentes países como fuente de aprendizaje institucional. Ello no hace más que exhibir la relevancia del tema en cuanto al impacto que podría producir en las EFS y las necesidades de orientación de recursos bajo este enfoque, lo cual da lugar al último módulo de tratamiento previamente referido, que asume especial relevancia.

Entendemos así que, en simultáneo al avance en la generación de modelos de buena gobernanza de aceptación general, las EFS han de considerar cuestiones tales como:

- El establecimiento de esquemas de planificación institucional que conjuguen distintos enfoques de control en función de las demandas de la misión y de los actores del sistema de control.
- La redefinición de aspectos estructurales internos de las EFS considerando las exigencias de este enfoque.
- La evaluación de la disponibilidad de recursos y, en su caso, su obtención.
- La capacitación de los recursos humanos en distintos modelos de gobernanzas  
La generación de marcos de auditorías estandarizados para la evaluación de la buena gobernanza, con mayor especificidad que los actuales marcos de auditoría.
- La adaptación del marco de comunicación de los resultados obtenidos en los trabajos de las EFS.

Debe recordarse que en la actualidad se halla en discusión, en el ámbito regional, el establecimiento de buenas prácticas en materia de rendición de cuentas,

surgido como una necesidad imperiosa como estándar de referencia para la evaluación de lo que hoy son las prácticas locales. Ellas impactan en forma directa en las obligaciones básicas de las EFS, cual es la revisión de las rendiciones que las administraciones realizan de su gestión a la sociedad –bajo distintos esquemas-, y, sin dudas, constituye un reclamo primario y básico que esa sociedad le plantea a los entes de control. Claro está, esas buenas prácticas se enmarcan en las prácticas de gobernanza en trato.

## **2. Consideraciones específicas al documento base**

De acuerdo al documento base, la selectividad en la definición de los trabajos a ser emprendidos es muy importante, y los aspectos que hacen a la gobernanza tienden a emerger como temas prioritarios para su evaluación. Consideramos esta sentencia muy importante, toda vez que conduce a reflexionar sobre las formas de detección de debilidades en la gobernanza de las políticas públicas, a los efectos de contemplarlas objetivamente en el sistema de planificación operativa de la EFS. No obstante, resulta necesario tener presente los desafíos a los que se enfrentan algunas EFS producto de las limitaciones que surgen de sus marcos jurídicos (vg. competencia jurisdiccional, no obligatoriedad de sus recomendaciones, entre otras).

La ponencia presenta el modelo del TCU para la evaluación de la gobernanza de políticas públicas. Este refiere a ocho conceptos que ameritan ser evaluados y que se enumeran a continuación: institucionalización, planes y objetivos, participación, capacidad organizacional y recursos, coordinación y coherencia, monitoreo y evaluación, gestión de riesgos y control interno, y *accountability*. Si bien es innegable la importancia de estos aspectos como condiciones necesarias para la buena gobernanza de las políticas públicas, también es cierto que el campo de acción no se agota en estas consideraciones, y que varias de ellas se encuentran subsumidas en el concepto de “gestión de riesgos y control interno”. En tal sentido, entendemos que sería positivo que el modelo se tome como hipótesis de

trabajo, a la espera la construcción de consenso y un lenguaje común respecto de los cortes analíticos propuestos.

Un debate que entendemos debe darse es si todos los aspectos de la Gobernanza deben ser objeto de evaluación por parte de las EFS. Ello supone un profundo análisis que no debe estar desvinculado ni del rol institucional que están llamados a cumplir ni de las demandas y expectativas que la ciudadanía tiene respecto de los organismos de control. Estamos convencidos que la mayor responsabilidad que nos cabe como órganos de control externo pasa por asegurar una rendición de cuentas efectiva en el sentido amplio del término que le diéramos en la Declaración de Asunción, de promover la eficacia y eficiencia de las acciones públicas/implementación de las políticas públicas, asegurar la transparencia de los actos de gobierno y la integridad/probidad del servidor público en el manejo de los recursos públicos.

El documento propone cuatro ámbitos de aplicación para la evaluación de la gobernanza en políticas públicas: presupuesto, regulación, centro de gobierno y controles internos. Consideramos que su mención explícita puede suponer preeminencia por sobre otros posibles ámbitos de aplicación. Entendemos que probablemente el ejercicio de priorización ya haya sido realizado, y que su inclusión en la ponencia exceda su alcance. No obstante, sería oportuno considerar un espacio para debatir los ámbitos más vulnerables o significativos a nivel regional y considerar los marcos de análisis ya probados que nos provee la INTOSAI, a través de las INTOSAIGOV.

En la ponencia se subraya el potencial de las EFS para fortalecer la buena gobernanza y contribuir con una sólida gestión pública. Es importante señalar que ello ha sido reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de su Resolución A/RES/66/209 sobre la Promoción de la Eficiencia, la Rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la Administración Pública mediante el fortalecimiento de las EFS, reconocimiento que todos los integrantes de la comunidad de control hicimos posible. No obstante, el documento destaca que esto se logra “por medio de su trabajo de auditoría y **consejería**”. En cuanto a la

“consejería”, y en virtud de que esta palabra podría asociarse a “asesoría”, entendemos que debe mencionarse a modo precautorio que ello no debe vulnerar el principio fundamental de INDEPENDENCIA de las EFS, plasmado en La Declaración de Lima y en la Resolución antes mencionada. Ello no implica que debamos resignar la importancia de nuestra participación en la construcción de buenos gobiernos. No obstante, la herramienta que hemos elegido hasta ahora ha sido la recomendación de mejores prácticas.

En cierto pasaje del documento del TCU se señala que cada tema relativo a la gobernanza puede ser abordado de diferentes maneras: “i) procesos, sistemas y estructuras, ii) actores o instituciones, iii) políticas y programas. La bibliografía de INTOSAI llama “enfoques” a estos abordajes metodológicos. Ahora bien, la enumeración que figura en el documento, parece omitir otros enfoques igualmente importantes para la evaluación de políticas públicas, como lo es el de resultados, por lo que se sugiere que la enumeración se presente de modo exhaustivo o bien, abierta ya que.

## Conclusiones

Dada la relevancia del tema en análisis, el documento técnico elaborado constituye un insumo inicial para la generación de un profundo proceso de debate y consenso a nivel regional que avance en el tratamiento de las buenas prácticas de la gobernanza y del control de la gobernanza de las políticas públicas con una visión integral, pero es necesario no perder de vista otras cuestiones o áreas de interés -a las que nos hemos referido anteriormente- sobre las que se deben trabajar en forma previa, paralela o conjunta, para que la buena gobernanza cobre sentido.

Por otro lado, debe señalarse que en mayo de 2014 se creó la Comisión Técnica de Prácticas de Buena Gobernanza (CTPBG), que fusiona los objetivos de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas y la Comisión Técnica de Ética

Pública, Probidad Administrativa y Transparencia, bajo la presidencia de la EFS de la Argentina.

El Plan de Acción oportunamente aprobado establece ciertas áreas de trabajo en buena gobernanza, siendo una de ellas la “**definición y promoción del buen gobierno**” (punto 4.1). Al respecto, y con el propósito de desarrollar y difundir el concepto de “Buen Gobierno”, se propone acordar una definición armonizada del concepto, así como un glosario de términos relevantes mediante –entre otras acciones– la promoción de INTOSAI GOVs en OLACEFS. En ese marco, consideramos que la presentación del trabajo del TCU constituye una excelente oportunidad para que la CTPBG cuente con material adicional a partir del cual enriquecer el marco conceptual ya plasmado en los documentos ISSAI. Sin perjuicio de ello, también podría ser utilizado como disparador de diversos debates y talleres en el marco de la CTPBG, que conduzcan a un conocimiento compartido sobre la temática y a una construcción colectiva de conceptos, guías, referencias y experiencias.

Finalmente, se considera fundamental que el debate y el desarrollo del tema se dé en el marco conceptual que la INTOSAI materializa a través de las normas ISSAI, en especial las INTOSAI GOV en sus partes específicas. En ese marco, entendemos que la evaluación de la gobernanza también puede ser vista como un **tipo específico de auditoría**, al igual que la auditoría de desempeño, de medio ambiente, o de obras pública, algo que no está claramente definido en el documento en consulta.