



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ



**ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE ENTIDADES
FISCALIZADORAS SUPERIORES**

E U R O S A I

ORGANIZACIÓN EUROPEA DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

IV JORNADAS EUROSAI - OLACEFS

TEMA 2

“Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y en el buen uso de los recursos públicos”.

CONTRIBUCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE

“BASES METODOLÓGICAS GENERALES DESTINADAS A MEDIR Y EVALUAR EL IMPACTO DE LA ACIÓN FISCALIZADORA SUPERIOR EN EL AHORRO Y EN EL BUEN USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.”

LIMA - PERÚ

16 de Noviembre de 2005



Contribución preparada por los profesionales de la División de Auditoría Administrativa, de la Contraloría General de la República de Chile, Ing. Patricia Llanos Campos, Asesora Técnica, e Ing. Jorge Pablo Díaz Muñoz y Álvaro Toledo Llanos.



I. PRESENTACIÓN.

El Consejo Directivo de la OLACEFS, mediante Acuerdo , adoptado durante su XXXIII Reunión celebrada en Santiago de Chile el día 21 de marzo de 2005, habiendo sido facultado para ello por la XIV Asamblea General, decidió proponer como segundo tema técnico a debatir en el IV Encuentro EUROSAL-OLACEFS el concerniente a la definición de una “Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y en el buen uso de los recursos públicos”, lo que fue aprobado por el Congreso de esa Organización Regional.

El tema en debate resulta de la mayor importancia, toda vez que conlleva la necesidad de vincular la acción fiscalizadora superior con dos aspectos cruciales para las economías de la Región Latinoamericana y del Caribe.

En efecto, considerando que en nuestra Región el incremento de los niveles de ahorro ha sido siempre una meta estratégica en el avance hacia el desarrollo, la medición del impacto de la labor que desarrollan las EFS en términos de esta variable, y, por ende, el establecimiento de objetivos y estrategias de control en tal sentido, significa abrir el camino hacia una posición de vital trascendencia en la búsqueda de los ansiados equilibrios macroeconómicos. En definitiva, al visualizar un modelo que engrane la acción de las EFS con un parámetro crucial de la política gubernamental, significa enlazar los resultados de fiscalización con los niveles de gobernabilidad del país.

A su vez, establecer una relación de impacto en el uso adecuado de los recursos fiscales permite trascender el ámbito de la gobernabilidad y hacer avanzar el objetivo de control hacia los planos de la gobernanza. Lo anterior, por cuanto la expresión utilizada, considerando la acepción que otorga a la palabra “adecuado” el Diccionario de la Real Academia Española, cual es “Apropiado a las condiciones, circunstancias u objeto de algo”, abandona los límites impuestos por la juridicidad en los que tradicionalmente se enmarcó la función de control superior y sitúa el análisis en una perspectiva más amplia, con claros contenidos de gestión, asociados a los grandes fines del Estado, que no son otros que aquellos que resguardan y persiguen mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Ahora bien, la definición de una “Metodología para medir y evaluar el impacto de la fiscalización de las EFS en los ahorros y en el buen uso de los recursos públicos”, determina la necesidad de precisar lo siguiente:

- ◆ Cuando hablamos de “ahorros” en el uso de los recursos públicos, nos estamos refiriendo a dos planos diferentes:

- El primero, en cuanto a resultado de la política fiscal orientada a incrementar el ahorro y,
- El segundo, vinculado a la debida aplicación del Presupuesto del Sector Público así como a todas aquellas acciones destinadas a incrementar el diferencial entre Ingresos y Gastos, que asumiremos como **ahorro**, por la vía de incrementar los primeros o a reducir estos últimos.

Al referirnos al “adecuado uso de los recursos públicos”, estamos aludiendo a la juridicidad de los actos de la Administración, y a economicidad, eficacia y eficiencia de la gestión desarrollada por los agentes públicos con el objeto de alcanzar los objetivos propuestos en relación con la calidad de vida de la ciudadanía. Por tanto, debemos considerar cuatro componentes:

- Juridicidad
- Economicidad
- Eficacia
- Eficiencia
- Logro de los objetivos fijados por la Autoridad Gubernamental

Ahora bien, antes de entrar de lleno al análisis del tópico propuesto, se ha considerado conveniente entregar un marco teórico referencial sobre el vínculo que estas expresiones, vale decir “el ahorro” y “el adecuado uso de los recursos públicos”, poseen en términos de los nuevos desafíos que enfrentan las EFS en el contexto de la actual concepción del Rol del Estado.

II. MARCO REFERENCIAL

A partir de los acuerdos derivados de las conferencias globales sobre temas sociales de las Naciones Unidas, celebradas en la década de 1990, en septiembre del 2000, 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas, firmaron un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, cuya expresión política quedó reflejada en “La Declaración del Milenio”, en la que se establecieron los fundamentos de una agenda de desarrollo basada en valores que enriquecen profundamente las relaciones internacionales para el siglo XXI, cuales son, la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza, y la responsabilidad común pero diferenciada

Consecuentemente, la agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los de tipo económico, social y cultural.

Lo anterior, sobre la base de considerar que los seres humanos tienen, como tales, los mismos derechos, con independencia de su sexo, el color de su piel, su lengua, la cultura a la que pertenecen y su poder económico y social.

A partir de esta Declaración, es dable concluir que, sin importar el cargo, o la importancia de él, ningún ser humano está por encima de los derechos de sus connacionales, por lo que ninguna autoridad puede sustraerse de la obligación de implementar medidas, tendientes a aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo.

El enfoque propuesto por el proyecto Milenio, enfatiza que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. En el mismo orden de ideas, se reconoció la urgencia de revitalizar y fortalecer el rol del Estado, con responsabilidades específicas para normar la acción de actores privados y sociales y mejorar su capacidad para intervenir. Además expone diversos factores que intervienen en la mayor credibilidad de las instituciones:

- ◆ Definiciones de competencias
- ◆ Mandatos consensuados políticamente y normas legales concomitantes
- ◆ Incorporación de personal técnico competente
- ◆ Recursos económicos necesarios para la gestión
- ◆ Objetivos claros
- ◆ Buen manejo de los recursos.

La voluntad política necesaria para la creación de estas instituciones y la experiencia que de ella surge debe transferirse a la construcción de instituciones sociales organizadas sobre tres principios básicos: Universalidad, Solidaridad y Eficiencia.

El principio de universalidad implica garantizar a todos los ciudadanos, precisamente en virtud de tal condición, determinadas protecciones o beneficios fundamentales, que se consideran necesarios para que participen plenamente en la sociedad en que viven, según el nivel de desarrollo de esta.

El principio de solidaridad supone una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada, según las capacidades económicas o los niveles de riesgo de las personas.

A estos principios, que deben orientar la organización y gestión global de los servicios y prestaciones sociales, para asegurar la universalidad y la solidaridad, debe agregarse la eficiencia, para lograr la maximización de los resultados, dados los recursos existentes. **La organización de instituciones eficientes, a su vez, requiere una gestión transparente y una continua evaluación de los resultados.**

Como ya ha dicho, existe también certidumbre acerca de que las características de la economía actual, en las que la globalidad y la polaridad entre el desarrollo y el subdesarrollo resultan ser condiciones predominantes, precisan de un Estado, que lejos de tender a desaparecer, acrecienta su importancia.

Nuestra compleja realidad requiere que el Estado se fortalezca y optimice sus capacidades, para así alcanzar una funcionalidad de excelencia.

Para sostener un ritmo de crecimiento fuerte y sostenido, se requiere una transformación y reestructuración del aparato estatal, que lo coloque en los niveles de capacidad, eficiencia y eficacia, así como de transparencia y de probidad que son necesarios para mantener la estabilidad política, los mercados competitivos, las políticas sociales, el estado de derecho y las inversiones en infraestructura.

Con respecto a la calidad de los satisfactores que el Estado está obligado a proporcionar a los nacionales sin exclusión, el profesor Hindú, Señor Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía en el año 1998, ha señalado que los principios éticos suponen la igualdad entre los individuos, pero como la habilidad para aprovechar la igualdad de oportunidades varía con cada persona, el problema de la distribución de bienestar corresponde solucionarlo al Estado.

En esta visión, los satisfactores, esto es los Bienes y Servicios distribuidos por la Administración, de acuerdo con su deber social, correspondientes al área de la Salud y la Educación, son considerados críticos, sobre todo en los grados más profundos de exclusión entre los menos favorecidos.

Lo anterior, por cuanto, el desarrollo económico por sí solo no basta, si el Estado no toma medidas correctivas, especialmente en el campo de la educación y la salud, las cuales son esenciales en la lucha contra la pobreza.

La base de esta propuesta consiste en terminar con la pobreza, la ignorancia, la enfermedad y la desigualdad de oportunidades, expandiendo las capacidades de las personas, para llevar a cabo la vida que valoran y que tienen razones para valorar. Estas capacidades pueden aumentarse por medio de medidas públicas, pero, por otra parte, el uso eficaz de la participación de los individuos puede influir en el rumbo de estas medidas.

La libertad individual tiene una importancia fundamental en este concepto de desarrollo, que se relaciona, respectivamente, con la evaluación y con la eficacia. La persona humana es concebida como un “agente de cambio”, es decir se considera que el individuo actúa y provoca transformaciones, cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que también sean evaluados en función de criterios externos.

La concepción del desarrollo como libertad tiene trascendentales implicaciones no sólo para sus objetivos últimos, sino también para los procesos y los procedimientos que debe asumir el Estado y que han de respetarse si se quiere cumplir con las metas propuestas.

Vinculados con la acepción de desarrollo antedicha, surgen los conceptos de Rendición de Cuentas, de Gobernabilidad y de Gobernanza, que constituyen los pilares fundamentales de la actual gerencia pública.

En tal contexto, la Función Fiscalizadora Superior adquiere una vital importancia, tanto en el ejercicio de facultades vinculadas al concepto de control de juridicidad, sustentatorio del Estado de Derecho, como de aquellas destinadas a evaluar tanto la gestión pública, especialmente en los ámbitos de economicidad, eficacia y eficiencia aplicadas en el logro del bien común, que en definitiva es el bienestar de los ciudadanos.

Más aún, el desarrollo de estas nuevas visiones relativas al rol del Estado, configuran un escenario expectante a los Organismos Superiores de Control, toda vez, que el modelo enunciado precisa de opiniones objetivas acerca del cumplimiento de las obligaciones de los diferentes agentes públicos, así como de calidad y transparencia de sus actuaciones.

Ahora bien, estas oportunidades emergentes van a poder ser aprovechadas por las EFS, en la medida que logren consensuar con los Parlamentos y el Ejecutivo las facultades y el imperio suficientes como para ofrecer una visión del control que comprometa:

- ◆ Más “gobernanza” que gobernabilidad. Es decir, educar e inducir a la Administración a mantener una Gestión de Calidad, orientando a sus Autoridades a preocuparse de como las cosas podrían y deberían hacerse, en una actitud proactiva a la solución de los problemas que afectan la sustentabilidad y la calidad de vida de la Nación.
- ◆ Más valor a cambio del dinero. Lo cual equivale a cuestionar siempre la posibilidad de gastar los recursos públicos de un modo más adecuado e inteligente, en pos de la legitimidad, confianza y transparencia.

- ◆ Más compromiso con la responsabilidad administrativa, en el sentido de obtener al menos, eficacia y cobertura en los planes y programas aprobados. Y respetando sobre todo, la independencia de la función auditora, con la finalidad de permitir a las EFS, la libertad necesaria para examinar todas las actividades del sector público desde diferentes perspectivas.
- ◆ Menos exámenes de cuentas con contenido formal y más accountability financiera y gerencial. Buscando satisfacer los compromisos morales y políticos con la comunidad. Esta forma de cultura cívica persigue mantener bien informado y satisfecho al cuerpo social, lo que no se consigue al tratar de involucrarlo sólo con términos jurídicos relacionados con controles legales del gasto público.
- ◆ Más empoderamiento para la sociedad en general. La auditoría de impacto, a través de las EFS., debiera entregar a la ciudadanía toda la información atinente, de manera tal que la ciudadanía pueda comprender los alcances de los informes, referidos a la ejecución de las políticas gubernamentales, y a los productos de las diferentes actividades de la Administración Pública. Como única alternativa cierta, de que los distintos grupos sociales puedan enjuiciar informadamente la gestión de gobierno, y así lograr formarse una opinión, destinada finalmente a ejercer una opción en los comicios.

Del mismo modo, a los efectos planteados resulta determinante que las EFS sean capaces de crear formas de gestión y autocontrol que les permitan dar cabal cumplimiento a una Rendición de Cuentas integral ante la ciudadanía.

II. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA SUPERIOR Y SU VÍNCULO CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA:

La Rendición de Cuentas es un elemento crucial en la búsqueda de la gobernabilidad, la cual expresa la capacidad de real de un país de generar políticas en el ámbito público y de lograr su adecuada implementación, que, a su vez, constituye un componente esencial en la sustentación de la continuidad democrática y el desarrollo sustentable.

Para comprender mejor la importancia de la Rendición de Cuentas se hace necesario explorar a fondo el concepto que se esconde bajo esta expresión, particularmente en lo que hace referencia a la realidad de la Región Latinoamericana y el Caribe.

El Banco Mundial ha definido la Rendición de Cuentas a partir de dos componentes fundamentales, cuales son, la **obligación** que asiste a políticos y funcionarios quienes administran los recursos públicos –considerados en su sentido mas amplio, de informar y justificar sus actos ante quienes les han delegado dicha capacidad, esto es, la ciudadanía, y **la capacidad de sancionarlos** cuando ellos violen o incumplan sus obligaciones (enforcement).

Podemos afirmar que existe Rendición de Cuentas propiamente tal en la medida que existan ambos elementos. A su vez, la información que los agentes públicos deben proporcionar a la ciudadanía en relación con la administración de los recursos de propiedad común precisa de una instancia validadora, capaz de emitir una opinión independiente relativa a la calidad, pertinencia y transparencia de la rendición cursada.

Las diferentes legislaciones nacionales existentes en la Región atribuyen esta revisión de la Rendición de Cuentas Gubernamental al ámbito de competencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, cualquiera sea su capacidad de control.

No obstante, no es menos cierto que, en la medida que Órgano Superior de Control esté dotado de facultades más amplias y cuente con una mayor independencia, la cobertura, profundidad y objetividad del examen que pueda ejercer respecto de la Rendición de Cuentas también mejorará.

En efecto, una adecuada definición de la obligatoriedad, amplitud y responsabilidad involucrada en la Rendición de Cuentas, así como de quienes tendrán a su cargo la fiscalización de aquella y de los elementos correctivos o sancionadores de las eventuales fallas o irregularidades que pudieran establecerse a su respecto, más un eficiente sistema de información a la ciudadanía, resultan ser una salvaguarda eficaz de la eficiencia y regularidad de la gestión pública, según afirma la moderna ciencia política, conclusión que es ampliamente corroborada por expertos de organismos internacionales tan importantes como el Banco Mundial y la CEPAL, y de las Entidades de Fiscalización Superior de las primeras potencias mundiales.

A su vez, esta adecuada ejecución del control externo superior se relaciona directamente con los niveles de gobernabilidad que la Autoridad Gubernamental pueda alcanzar, por cuanto asegura una retroalimentación correctiva de las políticas y acciones ejecutadas así como, en razón de la credibilidad que provee una opinión independiente, un adecuado nivel de adhesión de la ciudadanía al logro de los objetivos fijados

En cuanto a la Gobernanza, o “Buen Gobierno”, nuevo concepto referido a la capacidad de mejorar la calidad de vida de la Nación que posee un Gobierno. En todo caso, la Gobernanza está asociada a un contexto definido por la globalidad, la participación de la sociedad civil y el balance del poder, como medio de

asegurar mejores límites al Gobierno, que es concebido, en cierta medida, en un papel de facilitador del proceso de avance hacia el desarrollo, en el cual la ciudadanía posee el rol protagónico.

La palabra "gobernanza", según el diccionario de la Real Academia Española, se refiere al "arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado".

Asimismo, cabe destacar la importancia que asumen las nuevas formas de control directamente relacionadas con el "buen gobierno" o Gobernanza, especialmente la "auditoría de impacto" que se ha generado a partir de la necesidad de análisis independientes del Gobierno y de sus explicaciones. Se requiere de una "Segunda mirada", de amplio alcance, acerca de la economía, la eficiencia, la eficacia y la cobertura de los programas, así como de la calidad de los bienes y servicios distribuidos por el Estado.

Este tipo de auditoría, debe tener la libertad necesaria para examinar todas las actividades del sector público desde diferentes perspectivas, asegurándose de disponer de información fiable y libre de sesgos. El objeto es que el ente examinador **que, en lo fundamental, representa el interés público**, pueda lograr conclusiones objetivas, que permitan servir de base para las decisiones sobre futuras inversiones y actividades. La Auditoría de Impacto, contribuye a que los ciudadanos comunes, y los medios de comunicación, puedan llevar a cabo un cierto control sobre la economía, eficiencia, eficacia, calidad, oportunidad y cobertura de los programas gubernamentales.

En concordancia con los nuevos paradigmas que conlleva el modelo de democracia participativa, la actividad fiscalizadora superior puede, entonces, predisponerse a crear una base objetiva para el Empoderamiento Ciudadano, que debe entenderse como "participación y reclamo", al perfilar perspectivas sobre las actividades de la Administración Pública, con los propósitos de:

- ◆ Influir sobre el rendimiento de éstas y optimizar su funcionamiento, mejorando la Relación Costo/Beneficio, cuya expresión inglesa es "Value for Money"
- ◆ Disminuir la incertidumbre en todos los agentes sociales
- ◆ Promover incentivos para el aprendizaje y el cambio,
- ◆ Mejorar las condiciones para la toma de decisiones, y
- ◆ Producir y multiplicar "Agentes de Cambio" en las distintas instancias sociales.



La evaluación del impacto de una política determinada sobre una comunidad bien definida produce legitimidad y confianza en la Autoridad. Estos son valores esenciales para todas las actividades de la Administración, ya que va en el sentido de una correcta gobernanza, esto es, que las decisiones administrativas prioricen el desarrollo integral de la sociedad, anteponiendo los distintos intereses sociales, a cualquier otro de carácter individual.

A su vez, considerando que a los Entes Fiscalizadores Superiores se les aplican los mismos paradigmas y exigencias que a la Administración Gubernamental, es absolutamente imprescindible que, a partir del adecuado uso de su autonomía, busquen las formas de Rendir Cuentas a la Comunidad de los resultados de su gestión y, asimismo, establezcan metodologías para evaluar el impacto del ejercicio de la función que les es inherente tanto en los niveles de Gobernabilidad como en aquellos relativos a la Gobernanza.

En ese contexto, la **“Evaluación de Impacto”** debe ser entendida como otro instrumento de control del que pueden disponer las EFS, tanto para evaluar su gestión interna, como en cuanto al ejercicio de su función principal, bajo la forma de “Auditoría de Impacto”, para intentar obtener, permanentemente, de parte de los gobiernos, un nivel adecuado de eficiencia y economía, en la instancia de la implementación de políticas gubernamentales. Toda vez que la calidad de los servicios públicos es una cuestión cada vez más importante, los parlamentarios y los Gobiernos de todo el mundo esperan que las EFS influyan en ella a través de sus capacidades de control. Lo anterior, consecuentemente, conlleva la necesidad ineludible de medir, también, el impacto de su accionar en la calidad, pertinencia y regularidad de la gestión gubernamental, vale decir, evaluar el influjo que ellas ejercen en la juridicidad, economicidad, eficacia y eficiencia del servicio público

En lo que concierne a la aplicación de la “Evaluación e Impacto” como instrumento de medición del efecto que produce la acción de las EFS en sus distintos ámbitos funcionales, cabe indicar que posee una inigualable proyección, ya que su adecuada utilización permitiría orientar la gestión de control desde la gobernabilidad hacia la gobernanza, permitiéndose así una transformación de fondo en el rol que a la Fiscalización Superior le cabe en el nuevo ordenamiento del Estado.

III. EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO Y SU APLICACIÓN A LAS EFS

En julio del 2004, en Estocolmo, la INTOSAI, aprueba el documento denominado “Directrices de Aplicación de las Normas de Auditoría del Rendimiento”, basadas en las Normas de Auditoría y en la experiencia práctica de la INTOSAI.

Dichas Directrices definen la **Auditoría de Rendimiento** como “La necesidad de un examen independiente, efectuado con un criterio no recurrente y del más amplio alcance, acerca de la economía, eficiencia y eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración Pública, con el propósito de llevar a cabo mejoras en el gasto público”.

Tales mejoras se entienden en el gasto de los servicios públicos, sus rendiciones de cuentas y su calidad de gestión. Para ello, se requiere disponer de información confiable e independiente, para que, a partir de ella, un examinador que represente el interés público emitir una opinión de auditoría, con adecuados parámetros de objetividad e imparcialidad.

La importancia de las normas de auditoría de rendimiento, en relación con la auditoría de impacto, es que son aplicables a ambas, por cuanto la INTOSAI señala que las **evaluaciones de programas** constituyen un tipo de estudio que podrían ejecutar las EFS. bajo el título general de “auditorías de rendimiento”, y que “una de las categorías en que se divide la evaluación de programas es: “Evaluation of the impact of the policy”, que se tradujo al idioma español como “Evaluación del influjo de la política”.

Para definir “evaluación del influjo”, la INTOSAI recurre a la definición efectuada por la “General Accounting Office de los EE.UU.”, para la cual este término significa: “valorar el efecto específico de un programa comparando los productos del programa con una estimación de lo que podría haber ocurrido en ausencia del programa. Esta forma de evaluación se emplea cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos del programa, con objeto de aislar la contribución de éste al logro de sus objetivos.”

De acuerdo con el “Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de la INTOSAI, de 1995, en el Informe resumido de proyecto, la fiscalización y la evaluación pueden dividirse en las 7 categorías siguientes:

1. Fiscalización de la regularidad: ¿Se cumplen las reglamentaciones?
2. Fiscalización de la economía: ¿Los medios elegidos representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?
3. Fiscalización de la eficiencia: ¿Los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos empleados?
4. Fiscalización de la eficacia: ¿Los resultados son coherentes con la política?
5. Evaluación de la coherencia de las políticas gubernamentales: ¿Los medios empleados por la política son coherentes con los objetivos fijados?
6. Evaluación del influjo de la política ¿Cuál es el impacto económico y social de la política?)
7. Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas: ¿Los resultados observados se deben a la política, o existen otras causas?

En resumen, la Auditoría de Impacto, consiste en evaluar la implementación y la posible existencia de resultados perdurables, producto de programas sociales. Se trata de determinar la existencia de uno o varios “Influjos” que el diseño de cada política económica pretende entregar al Universo atendido, que se mide por el impacto que provoca el satisfactor, en el grueso de la población que conforma la cobertura sobre la que se aplicó realmente el Programa.

La metodología exige una comparación final entre los siguientes elementos:

1. **Entre un Grupo de Control (que no recibió el satisfactor) y otro grupo, que perteneciendo al mismo Universo que el Grupo de Control, recibió el satisfactor, o**
2. **Entre los productos del programa, con una estimación de lo que habría sucedido en ausencia del programa.**

En el primer caso, se busca constatar que las personas que fueron receptores del esfuerzo gubernamental en cuestión, pasaron a un estado mejor que aquellas personas que no lo recibieron. La segunda forma de estudio, se utiliza cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos del programa, con objeto de determinar cuál es la contribución del programa al logro de sus objetivos.

Ahora bien, si intentamos efectuar una analogía de esta definición en el plano de la Evaluación del Impacto de la Función Fiscalizadora Superior en la Gobernabilidad y la Gobernanza de su respectivo país, llegamos a los siguientes

componentes involucrados en la Rendición de Cuentas que las EFS deben efectuar a la ciudadanía:

1. Regularidad: ¿La EFS cumple con las normas que le son aplicables?
2. Economicidad: ¿Los medios empleados por las EFS representan el uso más económico de los fondos públicos en la gestión específica?
3. Eficiencia: ¿Los resultados obtenidos son proporcionales a los recursos empleados?
4. Eficacia: ¿Los resultados son coherentes con la política?
5. Evaluación de la coherencia: ¿Los medios empleados por la EFS son coherentes con los objetivos fijados?
6. Evaluación del Impacto de la Función Fiscalizadora Superior ¿Cuál es el impacto económico y social de la Función de la EFS?)
7. Evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas: ¿Los resultados observados se deben a la acción fiscalizadora superior o existen otras causas?

Ahora bien, asumiendo que la evaluación de la Rendición de Cuentas de las EFS en términos de la regularidad, eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión de las EFS, se encuentra ya solucionada a través de la creación de los diferentes sistemas propuestos para la Evaluación de Desempeño y la construcción de indicadores de resultados, entre los que se cuentan las Guías y Fundamentos emanados de la Comisión CEDEIR, a cargo de la revisión de estos temas en el ámbito de OLACEFS, es posible centrar la atención en los aspectos indicados en los puntos 6 y 7 anteriores.

La primera interrogante que debemos enfrentar para avanzar en la solución de este desafío es:

¿Qué elementos debemos considerar como básicos en la arquitectura de la metodología solicitada?

El primero, sin duda alguna, es el diseño de los objetivos, que constituye una etapa clave para orientar la acción de control y determinar los aspectos fundamentales en los que se centrará el mismo.

Así, los objetivos se fijarán a partir de los ejercicios de direccionamiento estratégico, esto es, misión – visión – orientación planificadora, expresados en términos de los resultados perseguidos. En este caso, el impacto en el adecuado uso de los recursos públicos en términos tanto de su sujeción al marco de políticas definidas por la Autoridad Gubernamental como en la perspectiva de los efectos causados en la Ciudadanía.



Según se puede apreciar en el gráfico anterior, en la perspectiva del objeto del impacto, esto es, la Administración, resulta importante contar con una clara explicitación de los objetivos, políticas y metas propuestas en términos de las variables que serán impactadas por la acción de las EFS. Debiera contarse con un resumen general y unas perspectivas sobre las actividades de la Administración Pública, y la capacidad de influir sobre el rendimiento de estas y mejorarlas. En el nivel de Programas, Servicios o Entes específicos, debiera contarse con información análoga.

Del mismo modo, es necesario incorporar dentro del marco de análisis general, el estatus y la vinculación que una EFS posee dentro del Sistema Nacional de Control, toda vez que la modernización actualmente adjudica a éste la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las políticas definidas para el logro de las metas nacionales.

Además, también resulta preciso traer a colación algunas restricciones que pueden restringir el impacto de las funciones asignadas a las EFS, cuales son:

- Grado de especialización en el tema, de los funcionarios públicos de un determinado Servicio.
- Lo alineada que pueda estar la Misión Institucional con la implementación de una determinada política económica.
- Lo confiable que sea su Sistema de Información Administrativo.
- El desarrollo y capacidades de su Ambiente de Control.

- La concepción que cada EFS posee respecto al Examen de la Rendición de Cuentas que la Administración debe efectuar ante la Ciudadanía.

Debe considerarse que, al igual que cualquier Institución, las EFS deben generar, operar y controlar procesos destinados a elaborar aquellos productos con los cuales se pretende satisfacer las necesidades de sus clientes, esto es la Ciudadanía, y, simultáneamente, a intentar influir en el ambiente en el cual se insertan. A su vez, tales procesos determinan la necesidad de desarrollar ciertas iniciativas o proyectos, cuyo objetivo esencial es dotar a la entidad de la capacidad necesaria para poner en funcionamiento los procesos. En definitiva, el Modelo Lógico es el siguiente:

- ◆ Los objetivos institucionales determinan los procesos a realizar, ya que estos últimos son insumos necesarios para lograr los resultados estratégicos.
- ◆ Los procesos determinan la naturaleza de los proyectos a ejecutar, ya que éstos son insumos necesarios para activar los procesos.

Avanzando en el análisis, podemos visualizar a una EFS como un sistema que debe interactuar simultáneamente en dos ámbitos:

- ◆ El externo, en el contexto de vinculación estratégica con los objetivos nacionales, esto es, en los planos de influjo en la gobernabilidad y la gobernanza, en el que se busca producir el impacto deseado y
- ◆ El interno, en el cual recibe recursos, los procesa y elabora los productos con los cuales espera satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Siguiendo con el análisis, podemos señalar que, en el ámbito Institucional de las EFS, para efectuar una Evaluación del Impacto de su accionar, en forma objetiva y validable, ellas deberían haber desarrollado los siguientes componentes:

- ◆ Doctrina Institucional que establezca misión, visión y objetivos estratégicos.
- ◆ Planes Estratégicos a largo, mediano y corto plazo, en los niveles Institucional y por áreas funcionales.
- ◆ Modelo de funciones y control.
- ◆ Sistema de estadísticas y seguimiento de las instrucciones y recomendaciones impartidas por la EFS
- ◆ Un Instrumento de Control de Gestión idóneo.

Las exigencias anteriores devienen de la necesidad de focalizar adecuadamente la actividad fiscalizadora hacia aquellas áreas en las cuales se quiere provocar impacto.

En cuanto al Instrumento de Control de Gestión, se postula el empleo del Cuadro de Mando Integral (CMI), toda vez que precisamente su modelación permite relacionar ACTIVIDADES con OBJETIVOS. En la especie, posibilita la construcción de un vínculo entre los objetivos estratégicos de una EFS con las acciones de control propuestas para el logro de los mismos.

El CMI define cuatro perspectivas básicas:

- ◆ La Financiera
- ◆ La del Cliente
- ◆ La Interna y
- ◆ La Innovación.

Tratándose de una Entidad Fiscalizadora Superior estas perspectivas resultan completamente aplicables, con la salvedad de que en vez de Clientes, tendremos a la Ciudadanía, a quien se le debe brindar una opinión independiente, técnica y de una calidad en niveles de excelencia, relativa a la regularidad y transparencia de las actuaciones de los Agentes Públicos, a la economicidad, eficacia y eficiencia de la gestión que ellos desarrollan en relación con los recursos que ella pone a su disposición para los efectos del logro del bien común, así como respecto al logro de los objetivos determinados en ese sentido.

Siguiendo la secuencia anterior, en el ámbito de aplicación correspondiente al caso planteado, esto es, en relación con el ahorro y el adecuado uso de los recursos públicos, cabe considerar el cumplimiento de los siguientes ciclos:

- ◆ Partiendo de la Matriz de Control Nacional, que determina las prioridades públicas, establecer la definición estratégica para la EFS en relación con estos objetivos.
- ◆ Hecho este enlace, los objetivos estratégicos de las EFS definidos en tales ámbitos tendrían que ser acogidos en la definición de políticas y estrategias de fiscalización.
- ◆ En la etapa siguiente, en el marco establecido por el Modelo de funciones y productos, ellos serán considerados dentro de la Planificación de Corto, Mediano y Largo Plazo, en la cual contarán con una expresión de metas cuantitativas y cualitativas.

- ◆ Hecho esto, se incorporarán a los programas anuales por área funcionales que contemple el modelo antedicho, atendiendo al mapa de priorización respectivo.
- ◆ Desarrolladas las acciones de control programadas, sus resultados deben agregarse en un sistema estadístico habilitado al efecto, que permita establecer los tiempos, recursos y costos en ellas involucrados.
- ◆ A continuación, la instancia establecida al efecto efectuará el seguimiento de las acciones de fiscalización, y procederá a alimentar el sistema respectivo, en el cual se registrará tanto la opinión que respecto de las observaciones formuladas emita la Autoridad Administrativa pertinente, como el nivel de aceptación de ellas, mas cualquier otro antecedente que permita emitir un pronunciamiento relativo al impacto logrado por el control.
- ◆ Finalmente, a partir de los Objetivos de Fiscalización y las Acciones de Control, desarrolladas con el fin de cumplirlos, se procederá a elaborar el Cuadro de Mando Integral propuesto, a partir de cuya interpretación se procederá a emitir opinión acerca del Impacto provocado por la EFS en los niveles de gobernabilidad y gobernanza respectivos.

IV. ÁREAS GENERALES DE LA “MEDICIÓN DE IMPACTO” EN UNA EFS, EN RELACIÓN CON EL TEMA EN DEBATE:

1. EN RELACIÓN CON EL “ADECUADO USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS:

Sin pretender, en ningún caso agotar el análisis, sino que en la idea de avanzar en la construcción de una propuesta metodológica futura, a continuación se muestran algunos Indicadores que pueden ayudar a evaluar el Impacto de la acción fiscalizadora superior.

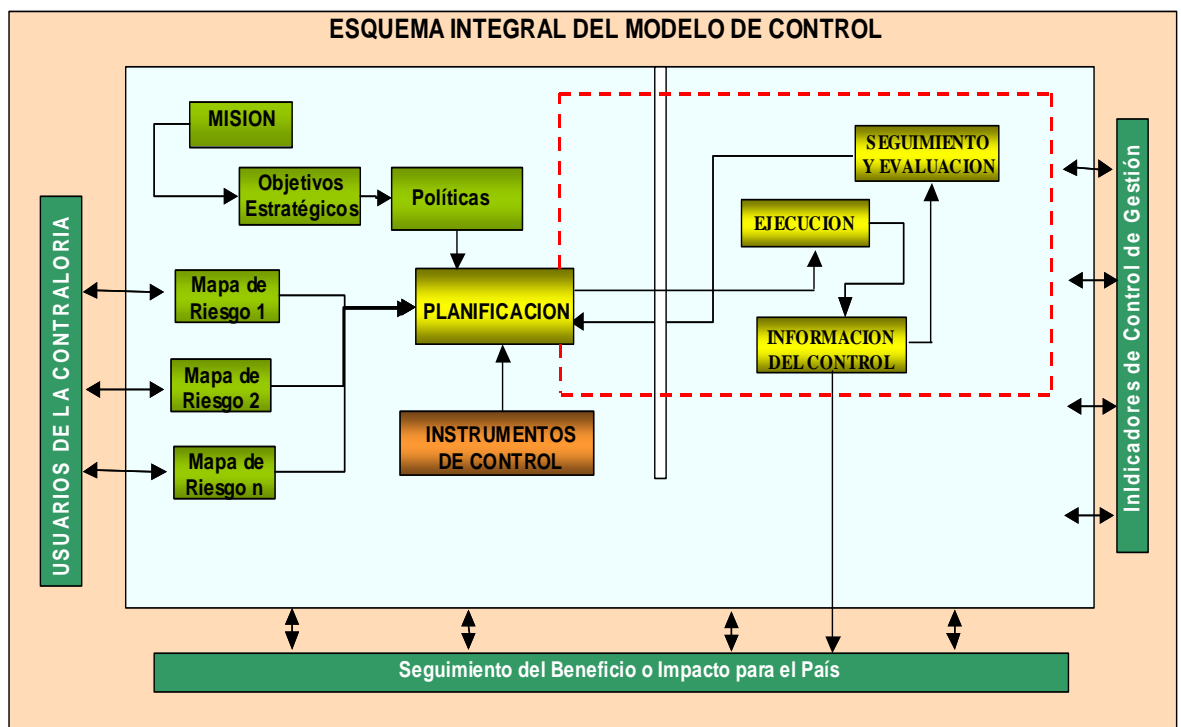
El primer elemento a considerar en la construcción de estos Indicadores es la Matriz de Marco Lógico Nacional, que vincula las prioridades públicas con las grandes metas nacionales.

En segundo lugar, debe analizarse la posición relativa que a la EFS posee en el Sistema Nacional de Control, con el objeto de establecer las ponderaciones necesarias, por cuanto se ha hecho cada vez más frecuente que las diferentes formas o jurisdicciones territoriales que puede asumir el control gubernamental se asignen a diferentes organismos. Es así que las EFS coexisten junto a instituciones encargadas del control interno o de

ámbitos técnicos específicos, como pueden ser las Superintendencias o los Servicios destinados a manejar el tema tributario. En el plano territorial, las EFS conviven con las Contralorías Estatales o Departamentales, las que habitualmente poseen amplios planos de independencia funcional. En el caso de Chile, la Contraloría General de la República forma parte del Sistema Nacional de Control, en una posición de liderazgo, ya que tiene a su cargo la tuición o supervisión técnica de las Unidades de Control Interno.

Establecido el marco anterior, se podrá avanzar, entonces al nivel institucional de la EFS, vale decir al Modelo Lógico que integra su misión, objetivos, políticas, metas e instrumentos de control,

En el caso de la Contraloría General de la República de Chile durante el año 2003, y como resultado del Proyecto de Modernización Institucional, se aprobó el Modelo de Funciones y Productos, denominado MOFUNPRO, cuyo diseño básico se acompaña a continuación:



Este Modelo de Funciones resulta ser lo bastante general como para ser aplicado a cualquier EFS en la idea de representar el necesario vínculo que debe producirse entre la Misión, los objetivos estratégicos institucionales, las políticas, la planificación de las acciones y los instrumentos de control.

Además, integra los elementos de riesgo que, junto a los componentes externos, sustentan la priorización que debe efectuar el sistema de planificación con la finalidad de asegurar una adecuada asignación de los

recursos de dispone la EFS para el sustentar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Finalmente, cabe destacar la importancia del flujo de información que emana tanto de la Ciudadanía y de los otros clientes de la EFS, como de aquella proviene del control de la gestión y de la evaluación del impacto, que debe retroalimentar el sistema para asegurar la corrección de eventuales desviaciones y el perfeccionamiento del modelo.

Por último, a continuación presentamos el siguiente gráfico, que intenta mostrar la interacción de los ámbitos externos e internos en los que se debe situar la gestión de la EFS, con el objeto de apoyar el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales, mejorando evolutivamente sus niveles de calidad hasta los umbrales de la excelencia.



1º. INDICADORES POR ÁREAS DE IMPACTO:

a. POSICIONAMIENTO RELATIVO

➤ INDICADOR N° 1:

Entes Fiscalizadores Fiscalizados por la EFS/Cantidad total de Servicios Fiscalizadores Integrantes del Sistema Nacional de Control

➤ INDICADOR N° 2:

Entes Fiscalizadores Supeditados Técnicamente a la EFS/ Cantidad total de Servicios Fiscalizadores Integrantes del Sistema Nacional de Control.

➤ INDICADOR N° 3:

Entes Fiscalizadores Integrantes del Sist. Nac. de Control Autónomos de la acción de la EFS /Total de Entes Fiscalizadores Integrantes del Sistema Nacional de Control.

➤ INDICADOR N° 4:

Áreas Estratégicas de la Matriz de Control Nacional de competencia directa de la EFS/Áreas Estratégicas Sectoriales Incluidas en la Matriz de Control Nacional

➤ INDICADOR N° 5:

Monto Total de los Recursos estimados en la Matriz de Control Nacional/Monto de los Recursos Fiscalizados por la EFS.

b. ALCANCE DE LA FUNCION FISCALIZADORA SUPERIOR

➤ INDICADOR N° 1: Jerarquía

Ubicación Relativa de la Ley Orgánica de la EFS/Jerarquía de las Normas Legales Nacionales.

➤ INDICADOR N° 2:

Ubicación Relativa de la Autonomía Funcional y Financiera de la EFS/Jerarquía Funcional del Estado

➤ INDICADOR N° 3:

Ámbito de Facultades de la EFS/Facultades Generales definidas por la INTOSAI

➤ INDICADOR N° 4:

Programas sometidos a l Control de la EFS/Cantidad total de Programas Ejecutados en razón de la Matriz de Control Nacional

➤ INDICADOR N° 5:

Montos Revisados por la EFS de los Recursos de los Programas/ Total de los Recursos de los Programas sometidos al Control de la EFS.

c. EFFECTOS DE LA ACCIÓN DE LAS EFS

➤ INDICADOR N° 1:

Responsabilidades de los Agentes Públicos que puede perseguir la EFS/Tipos de Responsabilidades de los Agentes Públicos previstas por legislación nacional.

➤ INDICADOR N° 2:

Sanciones propuestas por la EFS/Sanciones Aplicadas por los Entes Fiscalizados.

➤ INDICADOR N° 3:

Instrucciones impartidas por la EFS/Instrucciones cumplidas por los Entes Fiscalizados.

➤ INDICADOR N° 4:

Observaciones contenidas en los Informes de Fiscalización de la EFS/Observaciones solucionadas por los Entes Fiscalizados.

➤ INDICADOR N° 5:

Recomendaciones efectuadas en los Informes de Fiscalización de la EFS/Recomendaciones cumplidas por los Entes Fiscalizados.

d. NIVELES DE TRANSPARENCIA

➤ INDICADOR N° 1:

Cantidad de Programas de Fiscalización vinculados Probidad/Cantidad total de Programas de Fiscalización

➤ INDICADOR N° 2:

Horas de Trabajo destinadas a la Atención de Denuncias de la Ciudadanía o el Parlamento/Total de Horas de Trabajo Anual

➤ INDICADOR N° 3:

Horas de Trabajo destinadas a las Investigaciones por Faltas a la Probidad/Total de Horas de Trabajo Anual

➤ INDICADOR N° 4:

N° Total de Informes difundidos a la Ciudadanía/N° Total de Informes Anuales.

➤ INDICADOR N° 5:

N° de Iniciativas de Mejoramiento de la Legislación propuestas por la EFS en materias de Probidad/ N° Total de Iniciativas propuestas por la EFS para el Mejoramiento de la Legislación.

2º. CONSTRUCCIÓN DEL ESTIMADOR POR ÁREA FUNCIONAL:

$$(N1+N2+N3+N4+N5) / 5$$

(Con N1, N2, N3, N4 y N5 correspondientes al año anterior, es decir al 2005)

3º. USO DEL ESTIMADOR POR AREA FUNCIONAL:

- Si el estimador no varía significativamente en el 2006 (Año 1 de la medición), lo que equivale a una fluctuación de hasta un 5%, debe entenderse que no existe impacto.
- Si el estimador aumenta más de un 5%, se está en presencia de un impacto positivo, y
- Si el estimador disminuye en más de un 5%, se trata de un impacto negativo.

4º. SEGUIMIENTO Y CONCLUSIONES:

Las conclusiones acerca de impacto, no deben centrarse únicamente en el resultado que indique el estimador, sino que **debe ser producto de una revisión posterior a la acción de control, al informe emitido por la EFS, y a la respuesta que el servicio emita acerca de la fiscalización de que fue objeto.**

En suma para evaluar efectivamente el Impacto de la Función Fiscalizadora Superior, se necesita un seguimiento de los efectos de la acción de control, con el objeto de entender cuales son los verdaderos determinantes de la acogida que la Autoridad respectiva ha tenido respecto de las instrucciones u observaciones impartidas por la EFS, es decir, si ella:

- ◆ Entiende las falencias detectadas,
- ◆ Comprende la importancia real de esas falencias,
- ◆ Existe en ella la voluntad de solucionar la problemática detectada, y
- ◆ Si el servicio posee los medios técnicos y económicos para solucionar sus debilidades.

Por lo tanto, la pertinencia del estimador debe validarse con la opinión del funcionario encargado de efectuar este seguimiento, quien, para poder emitirla con el fundamento apropiado, tiene que obtener un conocimiento informado de la realidad del Servicio auditado.

Si producto de esta revisión de hechos posteriores, alguno de los indicadores (N1, N2, N3, N4 o N5), ha sufrido modificaciones, estos porcentajes deben corregirse en la carpeta permanente del Servicio o Programa auditado.

Debido a que el estimador constituye sólo uno de los componentes a considerar para evaluar el impacto, el trabajo en terreno del fiscalizador deberá contemplar una completa documentación de sus hallazgos, la cual se integrará a una base de datos destinada a mantener información actualizada y debidamente respaldada respecto al impacto que la EFS logra en cada servicio fiscalizado, a saber:

- Impacto Positivo
- Impacto Negativo
- Impacto Nulo.

2. RESPECTO DEL IMPACTO DE LA ACCIÓN FISCALIZADORA SUPERIOR EN EL AHORRO

Debemos analizar el impacto en el ahorro a partir de la evaluación del influjo de la actividad fiscalizadora superior en el cumplimiento de la política de ahorro fiscal y en el control del déficit fiscal.

Del mismo modo, en la medida que las EFS establezcan objetivos estratégicos en relación con la defensa de la probidad, agregando transparencia a la gestión gubernamental, sus acciones van a incidir en los niveles de credibilidad de la Ciudadanía, con lo cual se podría inducir un efecto positivo en la recaudación tributaria.

En lo concreto, vamos a considerar el impacto en el ahorro, intentando evaluar el efecto de la Acción Fiscalizadora Superior en el aumento de los Ingresos, ya sea porque éstos se incrementen o por actuar como inhibidores de su eventual reducción.

Tratándose del impacto en el incremento de los Ingresos, debe considerarse el efecto recuperativo que involucran los reparos, las órdenes de reintegro o las demandas por daños al patrimonio fiscal.

En cuanto al segundo factor, podemos mencionar, a vía de ejemplo, el impacto que produce en los Ingresos del Fisco la acción fiscalizadora tendiente a verificar el adecuado uso de las franquicias tributarias o el control que se ejerce respecto del otorgamiento de subsidios, como lo son las subvenciones a establecimientos declarados cooperadores de la enseñanza estatal.

INGRESOS:

INDICADOR DE I. N°6:

Cantidad de reparos recuperados / Cantidad de reparos cursados

INDICADOR DE I. N°7:

Monto de reparos recuperados / Monto de reparos cursados

EGRESOS:

➤ RECUPERACIÓN DE SUELDOS PAGADOS EN EXCESO (ORDEN DE REINTEGRO)

Indicador de E. N° 8: Número de Órdenes Cursadas.

Indicador de E. N° 9: Monto total de dinero recuperado

➤ RECUPERACIÓN DE GASTOS ILEGALES (JUICIO DE CUENTAS)

Indicador de E. N° 10 : Monto total de dinero recuperado

Indicador de E. N°11 : Cantidad de Juicios de Cuenta efectuados

3. CUADRO DE MANDO GENERAL

AÑO	N1	N2	N3	N4	N5	N6	N7	N8	N9	N10	N11
2003											
2004											
2005											

a. AREAS ESPECÍFICAS DE LA “MEDICIÓN DE IMPACTO” ⁽¹⁾

- ◆ Información propia de la EFS en cuanto al cumplimiento de los objetivos de cada Servicio: Objetivos versus Resultados (2):

En todos los Servicios deben establecerse, para cada objetivo, los principales resultados que se deben cumplir, en cuanto a:

- Oportunidad (A)
- Cobertura (B)
- Calidad (C)
- Grado de satisfacción del usuario final (D)

b. ²EVALUACIÓN ANUAL CORRESPONDIENTE AL SERVICIO XXXX.

Nombre Objetivo	Puntos de (A)	Puntos de (B)	Puntos de (C)	Puntos de (D)	Media de los puntos	Monto gastos	Monto reparos	Año y firma auditor

➤ NOTAS DE GESTIÓN A LOS ESTADOS FINANCIEROS DEL SERVICIO XXXX, PARA EL AÑO 200X

NOMBRE Objetivo	Profesional A cargo	Ingresos totales	Costos totales	Costo en (A)	Costo en (B)	Costo en (C)	Costo en (D)

¹ Información proveniente de cada servicio, que complementa sus Estados Financieros, que permite asignar y explicar los Ingresos y Gastos asociados a cada Objetivo Específico

² NOTA: estos conceptos deben calificarse del 1 al 11 por los fiscalizadores de la EFS



c. CUADRO DE MANDO INTEGRAL, CUALITATIVO Y CUANTITATIVO, ESPECÍFICO PARA CADA UNO DE LOS OBJETIVOS DE FISCALIZACIÓN.

SERVICIO XXXX
OBJETIVO ABCD

Año	Costo en (A)	Puntos en (A)	Costo en (B)	Puntos en (B)	Costo en (C)	Puntos en (C)	Costo en (D)	Puntos en (D)
N								
N+1								



FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

1. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación), Héctor Sanín Angel, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones.
- 2.