



GOVERNANCE

GOBERNANZA

**PERSPECTIVAS SOBRE CRECIMIENTO EQUITATIVO,
FINANZAS E INSTITUCIONES**

Índice de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

Informe de síntesis general 2021



GRUPO BANCO MUNDIAL

Reservados algunos derechos.

El presente documento fue elaborado por el personal del Banco Mundial, con contribuciones externas. Los resultados, las interpretaciones y las conclusiones aquí expresados no necesariamente reflejan la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo que figura en el presente documento constituirá ni se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales quedan específicamente reservados en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente. La obra debe citarse de la siguiente manera: *Índice de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Informe de síntesis general 2021*, Perspectivas sobre Crecimiento Equitativo, Finanzas e Instituciones, Gobernanza, Banco Mundial, Washington, DC.

Traducciones. En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de este. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

Adaptaciones. En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o de sus autores y no están avalados por el Banco Mundial”.

Contenido de terceros. El Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de la obra, por lo que no garantiza que el uso de los componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta obra, será responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseñadora gráfica: María López/lopez.ten@gmail.com



Índice

Siglas y abreviaturas	4
Agradecimientos	5
Resumen	6
1. La función crucial de las EFS	10
Tipos de EFS	10
Relación con los ODS	12
Desafíos comunes de las EFS	12
La importancia decisiva de la independencia	13
Herramientas disponibles para evaluar la independencia de las EFS	13
2. Metodología de evaluación de la independencia de las EFS	14
¿Cómo se mide la independencia de las EFS?	14
Limitaciones	15
Verificación y ejecución	15
Calificación de la independencia de las EFS	16
3. Resultados y conclusiones principales	17
Observaciones principales	22
Tendencias regionales del desempeño en materia de independencia de las EFS	23
La independencia no depende significativamente del nivel de ingresos	28
Correlación positiva baja con la percepción de la corrupción	30
Correlación positiva moderada con la apertura presupuestaria	30
4. Conclusión	32
Bibliografía	34
Apéndice: Pautas para la evaluación de la independencia de las EFS	36



Siglas y abreviaturas

EFS	entidad fiscalizadora superior
IBP	International Budget Partnership
IDI	Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI
INTOSAI	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MMD EFS	Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



Agradecimientos

El documento ***Índice de Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Informe de síntesis general 2021*** es el resultado de un esfuerzo de colaboración del Departamento de Prácticas Mundiales de Gobernanza. Tanto el desarrollo como la ejecución de la herramienta de evaluación se llevaron a cabo bajo la dirección general de Edward Olowo-Okere (director de Prácticas Mundiales de Gobernanza) y la supervisión de Adenike Sherifat Oyeyiola y Manuel Vargas (gerentes de prácticas, Prácticas Mundiales de Gobernanza). Las 118 evaluaciones de países fueron realizadas por los correspondientes equipos de las Prácticas Mundiales de Gobernanza con la orientación de los gerentes de prácticas.

El equipo central estuvo conformado por Srinivas Gurazada (jefe de equipo), Zohra Farooq Nooryar, Arun Manuja, Moses Wasika, Mona El-Chami, Michael Jacobs, Zac Mills, Timothy Williamson, Seongjun Kim, Kolajo Joshua Adegbenro, Lara Saade, José Carlos Ferreyra, Barbara Joan Rice, Marlee Jennean Beers, María López, Luidmila Uvarova y Bertín López.

El Banco Mundial desea agradecer especialmente a Daniel Yaw Domelevo (auditor general de Ghana), Mike Hix (Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos), Eric Boa (El Fondo Mundial), Benjamin Negre (Tribunal de Cuentas de Francia), Mirza Jahani (Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones del Reino Unido), Freddy Yves Ndjemba (Iniciativa de Desarrollo de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores [INTOSAI]) y Tia Elise Raappana (Secretariado del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas [PEFA]), quienes aportaron valiosas sugerencias sobre la herramienta de evaluación y enriquecieron este informe con sus comentarios en calidad de expertos evaluadores. Este informe también fue examinado por Leah April, Jiwanka Wickramasinghe, Rajat Narula y Fabian Seiderer del Banco Mundial. El equipo también agradece las valiosas sugerencias que aportaron los miembros de la Comunidad de Práctica de Rendición de Cuentas y Entidades de Fiscalización del Banco Mundial, y el Grupo de Soluciones Mundiales sobre Gestión de las Finanzas Públicas y Gestión de la Inversión Pública del Banco Mundial.



Resumen

Los resultados de una evaluación de 118 países llevada a cabo por el Banco Mundial muestran que es mucho lo que queda por hacer para alcanzar las aspiraciones de la [Declaración de Lima de 1977](#) sobre la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Las EFS desempeñan un papel indispensable en la promoción de la buena gestión institucional, la transparencia y la rendición de cuentas. Además, contribuyen a supervisar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A través de este informe se pretende informar y preparar mejor a los equipos de trabajo del Banco Mundial y a los socios en la tarea del desarrollo a fin de respaldar el fortalecimiento de las EFS en países clientes. Asimismo, se busca contribuir a orientar la colaboración continua entre la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y los organismos de desarrollo para abordar la inextricable problemática de la independencia de las EFS. Este informe es también una respuesta a los anhelos de diversos socios en la tarea del desarrollo de comprender mejor el grado de independencia de las EFS en distintos países y regiones.

La independencia es indispensable para el eficaz funcionamiento de las EFS. Una EFS con verdadera independencia puede cumplir el mandato de reducir el desaprovechamiento y el abuso de los recursos públicos, de modo que estos puedan canalizarse de forma más adecuada a programas de lucha contra la pobreza, uno de los aspectos en los que se enfoca la comunidad internacional del desarrollo y la misión central del Grupo Banco Mundial.

La evaluación de la independencia de las EFS que se utilizó en este informe es una herramienta elaborada por un equipo de expertos en EFS del Banco Mundial para medir anualmente el nivel de independencia de dichas entidades. Incluye 10 indicadores basados en estándares y prácticas internacionales, que abarcan distintas dimensiones: legal, financiera, operativa, del mandato y del alcance, entre otras. En cada indicador, se otorgó 1 punto a las EFS que cumplen todos los criterios, 0,5 puntos a las que los cumplen parcialmente y 0 puntos a las que no los cumplen. Una puntuación total de 10 significa que la EFS cumplió todos los criterios de independencia (véase el cuadro 1).

> > >

CUADRO 1: Grados de independencia de las EFS

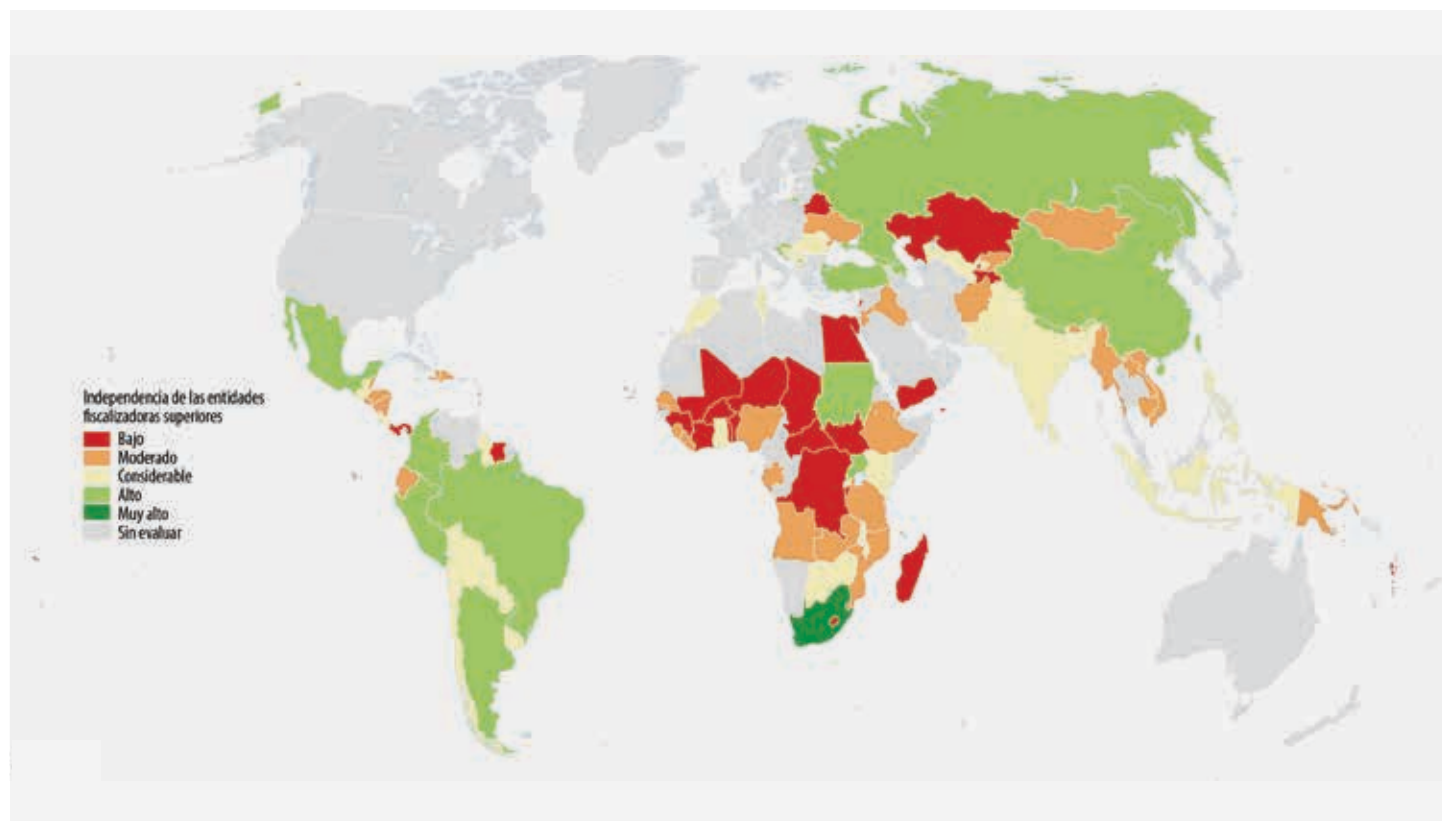
Grado	Categoría	Definición	Puntuación	Cantidad de países
A	Muy alto	Se cumplieron todos los indicadores de independencia.	10	2
B	Alto	Se cumplió la mayoría de los indicadores de independencia.	9,0-9,5	17
C	Considerable	Se cumplieron varios de los indicadores de independencia.	8,0-8,5	33
D	Moderado	Se cumplieron algunos de los indicadores de independencia.	6,0-7,5	37
E	Bajo	Se cumplieron pocos indicadores de independencia.	0-5,5	29

Las conclusiones de la evaluación global indican que solo 2 países obtuvieron 10 puntos y demostraron tener un grado de independencia **muy alto**, y que el grado de independencia fue **alto**

en 17 países, **considerable** en 33, **moderado** en 37 y **bajo** en 29 (véase el gráfico 1).

> > >

GRÁFICO 1: Nivel de independencia de las EFS



Fuente: Banco Mundial.

La evaluación, basada en la puntuación compuesta de cada indicador, muestra que las EFS tienen un mayor nivel de independencia en las siguientes dimensiones: autonomía en el alcance de la auditoría (0,86), mandato de auditoría (0,83), acceso a registros e información (0,82), derechos y obligaciones con respecto a la presentación de

informes de auditoría (0,80), y autonomía operativa (0,75). Entre las dimensiones que reflejan las mayores deficiencias se incluyen las de autonomía financiera (0,49), autonomía en la dotación de personal (0,50) y transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS (0,58).

> > >

CUADRO 2: Puntuación promedio de los indicadores de independencia de las EFS (118 países)

Indicador	Puntuación general	Puntuaciones < 1
1. Marco constitucional y legal	0,66	58 %
2. Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS	0,58	61 %
3. Autonomía financiera	0,49	76 %
4. Tipos de auditorías	0,73	47 %
5. Autonomía operativa	0,75	46 %
6. Autonomía en la dotación de personal	0,50	81 %
7. Mandato de auditoría	0,83	30 %
8. Autonomía en el alcance de la auditoría	0,86	27 %
9. Acceso a registros e información	0,82	34 %
10. Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría	0,80	34 %

Nota: Puntuaciones < 1 se refiere al porcentaje de países que no alcanzaron una puntuación de 1 en el indicador.

A continuación, se presentan observaciones clave sobre cada indicador:

- 1. Marco constitucional y legal.** El hecho de que la creación de EFS y su funcionamiento se rigieran por una cantidad desproporcionadamente grande de marcos constitucionales y legales no contribuyó necesariamente a garantizar su independencia. La mayoría de los presupuestos y la mayor parte del financiamiento de las EFS estaban sujetos a la aprobación de instituciones presupuestarias del Gobierno central. Asimismo, la diversidad de marcos no garantizaba la permanencia de los presidentes de las EFS en el cargo.
- 2. Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS.** En varios países, dicha designación no estaba sujeta a un proceso abierto y competitivo. Como resultado, los presidentes solían designarse mediante decisiones adoptadas exclusivamente por el partido mayoritario o gobernante, lo que podía comprometer la independencia de las EFS.

- 3. Autonomía financiera.** Muchos países no contaban con recursos legales ni de otro tipo confiables para los casos en que las asignaciones presupuestarias no fueran suficientes.
- 4. Tipos de auditorías.** Solo alrededor del 50 % de las EFS realizaba los tres tipos de auditorías (es decir, financieras, de cumplimiento y de desempeño), con frecuencia debido a la falta de recursos y de capacidad técnica.
- 5. Autonomía operativa.** Si bien en muchos países el nivel de autonomía operativa era adecuado, también se observaron deficiencias, como la falta de una autoridad legal específica que garantice la autonomía, requisitos para auditorías legales anuales que limitan el poder discrecional de las EFS para asignar un orden de prioridad a otras actividades, y la falta de poder discrecional para asignar un orden de prioridad a las solicitudes de auditoría *ad hoc* provenientes de la legislatura.

6. **Autonomía en la dotación de personal.** Solo 22 países cumplieron con todos los criterios, debido a la falta de recursos financieros y a las dificultades en la aplicación de las regulaciones generales de la administración pública en materia de contratación, gestión del desempeño y desarrollo laboral, y remuneración del personal a cargo de las auditorías. En varios países, no se permitía a las EFS tercerizar trabajo recurriendo a organismos especializados o firmas del sector privado.
 7. **Mandato de auditoría.** En general, las EFS obtuvieron una buena puntuación, aunque se observaron deficiencias principalmente debido a que contaban con recursos inadecuados para ejecutar su mandato en forma plena y regular. En algunos casos, el mandato no incluía la auditoría de ingresos tributarios ni jurisdicción sobre las auditorías independientes de empresas públicas realizadas por empresas del sector privado.
 8. **Autonomía en el alcance de la auditoría.** En términos generales, esta dimensión obtuvo la calificación más elevada, lo que refleja la capacidad de las EFS para ejercer una autoridad sin restricciones a la hora de decidir sobre la naturaleza, el alcance y la extensión de las auditorías, incluida la selección de entidades. No obstante, la manifestación práctica de esta autonomía no era del todo evidente, máxime en instancias en que las EFS no preparaban ni publicaban planes anuales para las actividades de auditoría.
 9. **Acceso a registros e información.** Si bien, en términos generales, las EFS obtuvieron una buena puntuación en este indicador, la mayoría de ellas emitieron opiniones modificadas sobre los estados financieros debido a limitaciones para obtener información. En algunas jurisdicciones, la legislación preveía la sanción de funcionarios que no proporcionaran la información solicitada, aunque ello no es una práctica común.
 10. **Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría.** Los evaluadores observaron que, si bien la mayoría de las EFS tenían el mandato legal de publicar informes anuales y presentarlos ante la legislatura, dicho mandato no se cumplía de manera sistemática. Entre las deficiencias observadas se incluyen oportunidades limitadas para someter los informes a la deliberación de la legislatura, demoras indebidas en la finalización y publicación de informes, e incongruencias en la publicación y el acceso público.
- La creación, el mantenimiento y el uso regular de la herramienta de evaluación de la independencia de las EFS contribuirá a la elaboración de enfoques regionales adecuados destinados a mejorar la independencia de dichas entidades y mitigar los riesgos asociados. Con un enfoque renovado en la independencia de las EFS, los países asociados se sentirán motivados para centrarse en mejorar la rendición de cuentas públicas, lo que, a su vez, puede contribuir al uso más eficaz de los recursos públicos y a los avances relacionados con los ODS.



La función crucial de las EFS

La auditoría gubernamental es indispensable para elaborar una evaluación objetiva de los programas, las políticas, las operaciones y los resultados del Gobierno que permita determinar si se está llevando a cabo una gestión responsable de los recursos públicos y que genere confianza tanto a los ciudadanos como a las partes interesadas. Por lo general, existen dos tipos de auditorías gubernamentales: i) auditorías internas efectuadas dentro de los organismos públicos y ii) auditorías externas a cargo de la EFS.

Las EFS constituyen una de las instituciones más importantes en la cadena de rendición de cuentas de un país. Al efectuar un control independiente del gasto público, ofrecen resultados de auditoría confiables y oportunos a las legislaturas, los Gobiernos, la sociedad civil y el público en general. Si bien tradicionalmente han sido responsables de fiscalizar el gasto público, están adoptando una perspectiva cada vez más integral con respecto a la eficacia, la eficiencia y el desempeño general de las políticas y los programas gubernamentales.

Tipos de EFS

Las EFS pueden clasificarse en tres grandes categorías (Stapenhurst y Titsworth, 2001) que, en líneas generales, están determinadas por el legado geográfico y administrativo:

- **El modelo judicial o napoleónico.** Se utiliza en los países latinos de Europa (es decir, Francia, Italia, Portugal y España), en Turquía y en la mayoría de los países latinoamericanos y los países francófonos de África. También se lo denomina jurisdiccional. La EFS, a menudo el Tribunal de Cuentas, forma parte del sistema judicial y opera en forma independiente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Por lo general, mantiene una interacción limitada con el Parlamento. El Tribunal de Cuentas emite sentencias sobre el cumplimiento de leyes y regulaciones por parte del Gobierno, y garantiza que los fondos públicos se gasten de manera adecuada.



- **El modelo parlamentario o de Westminster.** Se utiliza en muchos países del Commonwealth (por ejemplo, Australia, Canadá, India y el Reino Unido), el Caribe, la región del Pacífico y los países anglófonos de África al sur del Sahara. Está intrínsecamente relacionado con un sistema de rendición de cuentas parlamentario. La EFS, integrada por auditores profesionales y expertos técnicos, presenta informes periódicos sobre los estados financieros y las operaciones de entidades públicas, pero con un menor énfasis en el cumplimiento legal que en el modelo judicial.
- **El modelo de junta o colegiado.** Prevalece en Asia y se asemeja al modelo de Westminster, dado que es independiente del Poder Ejecutivo y ayuda al Parlamento a realizar la fiscalización. En el modelo colegiado, la EFS adopta la forma de colegio o junta directiva integrada por cierta cantidad de miembros que toman decisiones en conjunto. El mandato principal de la junta es analizar los gastos y los ingresos del Gobierno, y comunicar sus conclusiones al Parlamento. Normalmente, sus miembros son designados por este último para ejercer sus funciones durante un período determinado. Indonesia, Japón y la República de Corea, por ejemplo, cuentan con una junta fiscalizadora integrada por una comisión fiscalizadora (el órgano decisorio) y una oficina ejecutiva general (el órgano ejecutivo). El presidente de la junta es el auditor general *de facto*.

Estas categorías presentan diferencias en cuanto a las disposiciones institucionales, las líneas jerárquicas, los mandatos legales y los conjuntos de aptitudes del personal. La INTOSAI ha establecido estándares para todas las EFS:

- Los estándares y principios de independencia para todos los tipos de EFS se encuentran descritos en [INTOSAI-P 1: Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización](#) y en [INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS](#).
- El documento INTOSAI-P 50: Principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las EFS reviste especial importancia en el modelo judicial de las EFS, donde estas poseen la facultad de pronunciarse sobre la responsabilidad de las personas que están obligadas por ley a responder en caso de irregularidades o mala gestión. Establece principios que proporcionan el fundamento jurídico de las responsabilidades, entre ellos el que dispone que “los miembros de las EFS que participan en las actividades jurisdiccionales deben gozar de garantías legales bien definidas que garanticen explícitamente su independencia respecto de las autoridades públicas” (INTOSAI, 2019, 11). Su inamovilidad y su “neutralidad” se verán garantizadas por disposiciones legales específicas.

Relación con los ODS

El Grupo Banco Mundial reconoce que para crear sociedades pacíficas, justas e inclusivas será necesario contar con una gestión adecuada en todos los niveles de las instituciones gubernamentales. Los ODS, adoptados en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas, enfatizaron estos requisitos en el Objetivo 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (Naciones Unidas, 2015).

Los puntos 16.5 y 16.6 de este objetivo son relevantes para la creación de EFS independientes y eficaces:

- 16.5: Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- 16.6: Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.

Si bien las EFS no se consideran oficialmente organismos anticorrupción—no tienen un mandato explícito de detectar ni investigar la corrupción—, pueden desempeñar una función crucial a la hora de ayudar a sus respectivos países a alcanzar las metas 16.5 y 16.6 de los ODS. Incluso mucho antes de la existencia de los ODS, el Congreso de EFS de la INTOSAI de 1998 planteó la necesidad de que las EFS cuenten con suficiente independencia y mandatos adecuados para contribuir de manera eficaz a la lucha contra el fraude y la corrupción. Asimismo, en su reseña sobre las características y funciones de dichas entidades, el Banco Mundial señala: “Las entidades fiscalizadoras superiores pueden poner freno a la corrupción al reforzar los marcos legales, financieros e institucionales y reducir la aplicación arbitraria de normas y leyes” (Stapenhurst y Titsworth, 2001, 1).

Las EFS, cuando disponen de un nivel adecuado de independencia y capacidad, pueden contribuir a la lucha contra la corrupción informando acerca de las operaciones y formulando recomendaciones que permiten mejorar la rendición de cuentas y el desempeño de los organismos públicos y anticorrupción. Además, contribuyen a la buena gestión institucional, la transparencia y la rendición de cuentas ofreciendo resultados de auditoría confiables y oportunos a legislaturas, Gobiernos, la sociedad civil y el público en general.

La INTOSAI afirma que las EFS están dispuestas a cumplir esta función y llevar a cabo revisiones y auditorías de desempeño para monitorear el avance en pos de los ODS a través de los cuatro enfoques siguientes:

- evaluar el nivel de preparación de los Gobiernos nacionales para la implementación de los ODS;
- realizar auditorías de desempeño en el contexto de los ODS;

- contribuir a la ejecución del ODS 16, que prevé instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas;
- brindar posibilidades para que las EFS actúen como modelos de transparencia y rendición de cuentas en sus propias operaciones.

Al proporcionar revisiones independientes, imparciales y basadas en evidencias, las EFS contribuyen significativamente a la implementación eficaz e inclusiva de la agenda de los ODS.

Desafíos comunes de las EFS

A pesar de su importancia crítica para promover la buena gestión institucional, las EFS habitualmente se enfrentan a varios desafíos comunes (Banco Mundial, 2015):

- Suelen estar sujetas a influencias políticas indebidas, en particular cuando carecen de garantías de independencia y autonomía funcional. Esta deficiencia puede menoscabar en gran medida la capacidad que tienen para cumplir satisfactoriamente su misión.
- En algunos casos, las EFS disponen de un acceso restringido a la información necesaria para realizar sus auditorías. Cuando se retiene información, se compromete la eficacia de las EFS.
- Algunas EFS carecen de la capacidad para exigir que se tengan en cuenta las conclusiones de las auditorías.
- En ocasiones, no cuentan con suficiente presupuesto para garantizar la adquisición de los equipos necesarios, el pago de salarios del personal ni la asignación de los recursos necesarios para planificar y realizar las auditorías. Cuando no disponen de fondos suficientes, la calidad de su trabajo puede verse gravemente comprometida.
- Si no cuentan con personal idóneo y debidamente capacitado, pueden carecer de las competencias necesarias para cumplir sus tareas.
- En algunos casos, mantienen una interacción deficiente con el Parlamento, especialmente en los modelos de Westminster. La falta de comunicación termina socavando el valor del trabajo de auditoría y puede limitar la rendición de cuentas del Gobierno.

Cada uno de estos desafíos comunes se ve afectado, en forma directa o indirecta, por el nivel de independencia de las EFS.

La importancia decisiva de la independencia

La independencia es uno de los requisitos más básicos e importantes para el eficaz funcionamiento de las EFS. Estas deben ser independientes para desempeñar sus funciones esenciales de fiscalización impositiva y fortalecimiento de las instituciones públicas. La falta de independencia incide negativamente en el cumplimiento de los ODS.

La importancia de la independencia plena se reconoce en todo el mundo desde hace aproximadamente 50 años. La Declaración de Lima de 1977 establece que las EFS deben gozar de plena independencia, y que esta independencia debe estar consagrada en una legislación que brinde las garantías necesarias para evitar toda injerencia política. Para que las EFS puedan cumplir su mandato de reducir el desaprovechamiento y el abuso de los recursos públicos y garantizar que se pueda destinar una mayor cantidad de dinero a programas orientados a combatir la pobreza, lo que constituye el eje central de la misión del Banco Mundial, es indispensable que cuenten con plena independencia.

Al enfocarse en la independencia, este informe tiene como objetivo generar un interés y un entusiasmo renovados para respaldar el fortalecimiento de las EFS.

Herramientas disponibles para evaluar la independencia de las EFS

A nivel internacional existen varias herramientas para evaluar la independencia y el desempeño de las EFS, entre ellas las siguientes:

- En el marco de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) se han realizado encuestas a nivel mundial para evaluar las capacidades y el desempeño de las EFS, incluida su independencia, y se emiten resúmenes públicos de manera ocasional. En el *Informe sobre la Revisión Global de las EFS 2017* se determinó que la interferencia del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario de las EFS aumentó de un 41 % en 2014 al 64 % en 2017 (IDI, 2017).

- El Marco para la Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI (MMD EFS) fue elaborado por la IDI y ratificado por la INTOSAI para evaluar el desempeño de las EFS respecto de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Incluye un indicador sobre la independencia de las EFS que se basa en las siguientes normas: INTOSAI-P 1: Declaración de Lima e INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS.
- La Encuesta de Presupuesto Abierto de la International Budget Partnership (IBP) se publica en forma semestral e incluye varias preguntas sobre el papel de las EFS en la rendición de cuentas presupuestaria. Por ejemplo, una de las preguntas apunta a determinar si el proceso de designación (o reelección) del presidente actual de la EFS se llevó a cabo de manera tal de garantizar su independencia.
- El Secretariado del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) publicó su primer informe mundial sobre gestión de las finanzas públicas, en el que presenta análisis y tendencias sobre los distintos pilares de dicha gestión, incluido el grado de independencia de las EFS, que abarca la legislación, las disposiciones presupuestarias, el mandato y el acceso a registros (PEFA, 2021).

Estas herramientas permitieron identificar deficiencias graves relacionadas con la independencia y el desempeño de las EFS, lo que dio lugar al proceso de evaluaciones periódicas realizadas por personal del Banco Mundial con las herramientas de evaluación de la independencia de las EFS.



Metodología de evaluación de la independencia de las EFS

Recientemente, el Banco Mundial se comprometió a monitorear el papel que desempeñan las EFS a la hora de exigir la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos y la lucha contra la corrupción. En ese marco, un grupo de trabajo del organismo, que depende del Departamento de Prácticas Mundiales de Gobernanza, elaboró una metodología específica para medir la independencia de las EFS en forma anual.

Dicha metodología apunta a complementar las normas ISSAI, el MMD EFS de la INTOSAI y otras herramientas y enfoques existentes para brindar distintas perspectivas sobre la independencia de las EFS. Adapta específicamente la dimensión clave de la independencia y la convierte en una herramienta más sencilla con la que el personal del Banco Mundial puede realizar evaluaciones periódicas para cada país cliente, lo que permite evaluar de manera creíble y razonable la independencia de las EFS.

¿Cómo se mide la independencia de las EFS?

La evaluación consta de 10 indicadores que fueron considerados los más importantes para la independencia de las EFS. Estos indicadores se identificaron teniendo en cuenta la ISSAI pertinente y la experiencia en el uso prolongado de diagnósticos anteriores, tales como el marco de referencia PEFA y el MMD EFS.

Los indicadores se formularon como preguntas sencillas de respuesta afirmativa o negativa, y se proporcionó una justificación escrita a los fines del aseguramiento de la calidad. Las respuestas positivas recibieron 1 punto; las negativas, 0 puntos, y las parciales, 0,5 puntos. Para evaluar el nivel de independencia de las EFS se utilizó una escala de puntuación de 0 a 10, en la que 10 es el mayor nivel y 0 el menor. Los equipos de evaluación recibieron pautas metodológicas detalladas (véase el apéndice) para la toma de decisiones relativas a la puntuación.

A continuación, se presentan los 10 indicadores y las preguntas relacionadas:

1. **Marco constitucional y legal.** ¿La creación de la EFS, la duración en el cargo, la destitución y la independencia del presidente de la EFS (y de los miembros de los organismos colegiados, según corresponda) están consagradas en disposiciones constitucionales adecuadas que se cumplen debidamente?
2. **Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS.** ¿La designación de los presidentes de las EFS se efectúa de forma transparente y objetiva en consonancia con los requisitos legales?
3. **Autonomía financiera.** ¿El marco legal y las prácticas operativas aseguran que la EFS tenga la libertad de proponer sus propios requisitos presupuestarios al organismo público encargado de adoptar decisiones relativas al presupuesto nacional, y la EFS puede hacer uso del presupuesto asignado sin limitación alguna impuesta por el ministerio de finanzas ni otro organismo (excepto las que normalmente se aplican a todos los ministerios)?
4. **Tipos de auditorías.** ¿La EFS realiza auditorías financieras, auditorías de cumplimiento y auditorías de desempeño?
5. **Autonomía operativa.** ¿El marco legal y las prácticas operativas aseguran que la EFS sea independiente de la legislatura y el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones y la gestión de sus organismos?
6. **Autonomía en la dotación de personal.** ¿La EFS tiene libertad para decidir sobre todas las cuestiones relativas a los recursos humanos que se requieren para su eficaz funcionamiento dentro del presupuesto disponible, y está facultada para contratar expertos externos y pagar sus servicios?
7. **Mandato de auditoría.** ¿El marco legal y las prácticas operativas garantizan que la EFS tenga el mandato de auditar la totalidad de ingresos y gastos en el presupuesto nacional, incluidas todas las actividades del Gobierno central?
8. **Autonomía en el alcance de la auditoría.** ¿La EFS posee autoridad plena y sin restricciones para decidir sobre la naturaleza, el alcance y la extensión de la auditoría, así como para seleccionar las entidades que se auditarán en un período determinado?
9. **Acceso a registros e información.** ¿La EFS posee acceso irrestricto, consagrado en la legislación y en la práctica, a la totalidad de la información, las explicaciones y los registros necesarios para realizar una auditoría, y dispone de recursos adecuados para el caso de que se le denieguen solicitudes de acceso legítimas?

10. **Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría.** ¿La EFS tiene el derecho y la obligación constitucional de informar a la legislatura, al menos una vez por año, sobre sus conclusiones en un informe de auditoría, cuyo contenido, forma y plazo quedarán a su absoluto criterio (excepto en la medida que lo disponga la ley)? ¿La EFS hace públicos los informes de auditoría?

Limitaciones

La evaluación de la independencia de las EFS no pretende ser un ejercicio integral y exhaustivo que abarque todos los aspectos de la ISSAI ni del MMD EFS existente. Debido a que se enfoca exclusivamente en la independencia de las EFS, no se tuvieron en cuenta otros aspectos relevantes para dichas entidades, como la calidad de los informes de auditoría.

Asimismo, la evaluación de 2021 no abarcó a todos los países clientes del Banco Mundial y su alcance se ampliará en los próximos años. A la hora de medir la independencia de las EFS, resultaba difícil encontrar un equilibrio entre la simplicidad y la exhaustividad. Por ejemplo, no existe un indicador sobre la independencia de una auditoría de seguimiento, que sería muy difícil de analizar para los evaluadores debido a que no posee una definición simple ni una métrica de evaluación establecida. Tras la publicación de este primer informe de síntesis general, se considerará la posibilidad de realizar adaptaciones a los 10 indicadores y su alcance.

Además, las evaluaciones fueron realizadas por equipos del Banco Mundial ajenos a las EFS, y los resultados no se comunicaron a dichas entidades ni se analizaron con ellas. Por lo tanto, las evaluaciones de la independencia de las EFS deben considerarse únicamente como evaluaciones del Banco no ratificadas por las entidades del caso.

Verificación y ejecución

La evaluación de la independencia de las EFS fue sometida a una verificación preliminar y se puso en marcha en todo el Banco tras la consulta con donantes que forman parte de la Cooperación INTOSAI-Donantes. Para la primera encuesta de evaluación, los equipos de gobernanza del Banco en los países aplicaron un enfoque doble. Utilizaron la documentación disponible para asignar una puntuación a los indicadores, además de su criterio profesional, en particular cuando existía una brecha significativa entre las estructuras formales (previstas) y las prácticas reales. Entre las principales fuentes de información para los evaluadores se incluyeron el MMD EFS (siempre que estuviera disponible y actualizado), los informes nacionales del Presupuesto Abierto, los informes PEFA, la constitución nacional, la ley de auditorías, los informes de auditorías y los informes anuales de las EFS.

Las evaluaciones se efectuaron y actualizaron desde octubre de 2019 hasta mayo de 2021 y se revisaron internamente para garantizar la uniformidad. El objetivo era evaluar a todos los prestatarios del Banco Mundial para elaborar una base de conocimientos integral y ponerla a disposición de los equipos de gestión de los países y las Prácticas Mundiales de Gobernanza. Debido a las limitaciones en materia de datos, en este ejercicio la evaluación solo incluyó a 118 países.

La evaluación de la independencia de las EFS de cada país se consignó en una hoja de cálculo que contenía una puntuación para cada indicador y las razones por las que el país cumplía o no con el resultado deseable en términos de independencia (las pautas para la puntuación se describen en el apéndice). Cada puntuación fue revisada internamente para garantizar la uniformidad, y las evaluaciones y puntuaciones finales de cada país se consolidaron en

este informe de síntesis. Los consiguientes informes son un recurso con el que cuenta el personal del Banco para promover el diálogo con los países y las oportunidades de reformar la estructura de gobierno.

Calificación de la independencia de las EFS

A cada país se le asignó un grado de independencia de las EFS a partir de la puntuación total que obtuvo (véase el cuadro 3). El propósito de la asignación de grados no es clasificar a los países, sino reflejar el estado general de las EFS en materia de independencia e identificar aspectos que deben mejorarse.

> > >

CUADRO 3: Grados de independencia de las EFS

Grado	Categoría	Definición	Puntuación	Cantidad de países
A	Muy alto	Se cumplieron todos los indicadores de independencia.	10	2
B	Alto	Se cumplió la mayoría de los indicadores de independencia.	9,0-9,5	17
C	Considerable	Se cumplieron varios de los indicadores de independencia.	8,0-8,5	33
D	Moderado	Se cumplieron algunos de los indicadores de independencia.	6,0-7,5	37
E	Bajo	Se cumplieron pocos indicadores de independencia.	0-5,5	29



Resultados y conclusiones principales

Los resultados de esta primera evaluación de la independencia de las EFS indican que es mucho lo que queda por hacer para alcanzar las aspiraciones de la Declaración de Lima de 1977, en la que se abogó por la plena independencia de las EFS. La puntuación promedio general fue de solo 7,01, en el límite superior del grado C. Solo 2 de los 118 países obtuvieron 10 puntos y demostraron tener un grado de independencia **muy alto**; el grado de independencia fue **alto** en 17 países, **considerable** en 33, **moderado** en 37 y **bajo** en 29 (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2: Nivel de independencia de las EFS

A	B	C	D	E
Muy alto	Alto	Considerable	Moderado	Bajo
10	9,0-9,5	8,0-8,5	6,0-7,5	0-5,5
Seychelles	Argentina	Albania	Afganistán	Belarús
Sudáfrica	Azerbaiyán	Armenia	Angola	Benin
	Brasil	Bangladesh	Belice	Burkina Faso
	China	Bolivia	Bhután	Burundi
	Colombia	Bosnia y Herzegovina	Camboya	Cabo Verde
	Croacia	Botswana	Djibouti	Chad
	Georgia	Chile	Ecuador	Comoras
	Islas Marshall	Costa Rica	El Salvador	Congo, Rep. Dem. del
	Kosovo	Filipinas	Eswatini	Côte d'Ivoire
	México	Ghana	Etiopía	Dominica
	Micronesia, Estados Federados de	Guatemala	Gabón	Egipto
	Nepal	Guyana	Granada	Gambia
	Perú	India	Haití	Guinea
	Rusia, Federación de	Indonesia	Honduras	Kazajstán
	Sudán	Jamaica	Iraq	Lesotho
	Turquía	Kenya	Jordania	Líbano
	Uganda	Malawi	Liberia	Madagascar
		Maldivas	Mongolia	Malí
		Marruecos	Mozambique	Níger
		Mauricio	Myanmar	Panamá

A	B	C	D	E
		Moldova	Nicaragua	República Centroafricana
		Montenegro	Nigeria	Samoa
		Pakistán	Papua Nueva Guinea	San Vicente y las Granadinas
		Paraguay	República Democrática Popular Lao	Sudán del Sur
		Rumania	República Dominicana	Suriname
		Rwanda	República Kirguisa	Tayikistán
		Serbia	Ribera Occidental y Gaza	Togo
		Sri Lanka	Santa Lucía	Vanuatu
		Timor-Leste	Santo Tomé y Príncipe	Yemen, Rep. del
		Túnez	Senegal	
		Uruguay	Sierra Leona	
		Uzbekistán	Sint Maarten	
		Zimbabwe	Tanzanía	
			Tonga	
			Ucrania	
			Vietnam	
			Zambia	

Fuente: Banco Mundial.

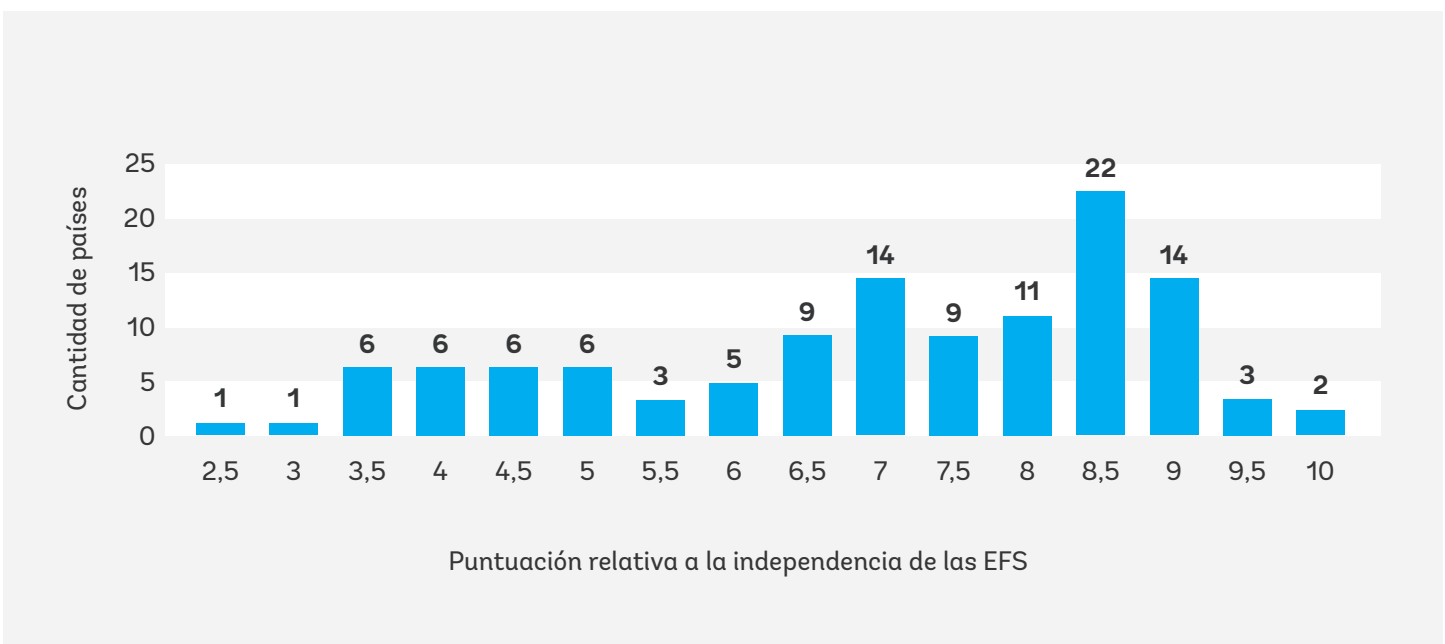


Dentro de cada grado, se observó una importante variación en los resultados (véase el gráfico 3). Por ejemplo, los países evaluados que registraron un bajo nivel de independencia de las EFS obtuvieron puntuaciones de 0 a 5,5, en su mayoría de entre 3,5 y 5. Las EFS

evaluadas que mostraron un nivel de independencia de moderado a considerable obtuvieron puntuaciones y promedios distribuidos en el rango superior de los grados.

> > >

GRÁFICO 3: Distribución de las puntuaciones generales relativas a la independencia de las EFS



Fuente: Banco Mundial.

Los indicadores que registraron los puntajes más altos (véase el cuadro 4) fueron los que evaluaron las funciones técnicas importantes de las EFS, como la autonomía en el alcance de la auditoría (0,86), el mandato de auditoría (0,83) y el acceso a registros e información (0,82). Los indicadores de independencia que registraron los puntajes más bajos fueron el de autonomía financiera (0,49) y el de autonomía en la dotación de personal (0,50). Se considera que existe una grave violación de la independencia cuando las instituciones

presupuestarias detraen recursos financieros impidiendo así que las EFS lleven a cabo auditorías. Además, la falta de capacidad de las EFS para seleccionar personal en función del mérito y garantizar que el personal se conduzca de acuerdo con sólidos principios éticos puede ser perjudicial para su desempeño. Para que la EFS pueda rendir cuentas de su desempeño, es necesario que muestre un nivel adecuado de independencia a la hora de establecer sus necesidades presupuestarias y de personal.

> > >

CUADRO 4 : Puntuación promedio de los indicadores de la independencia de las EFS (118 países)

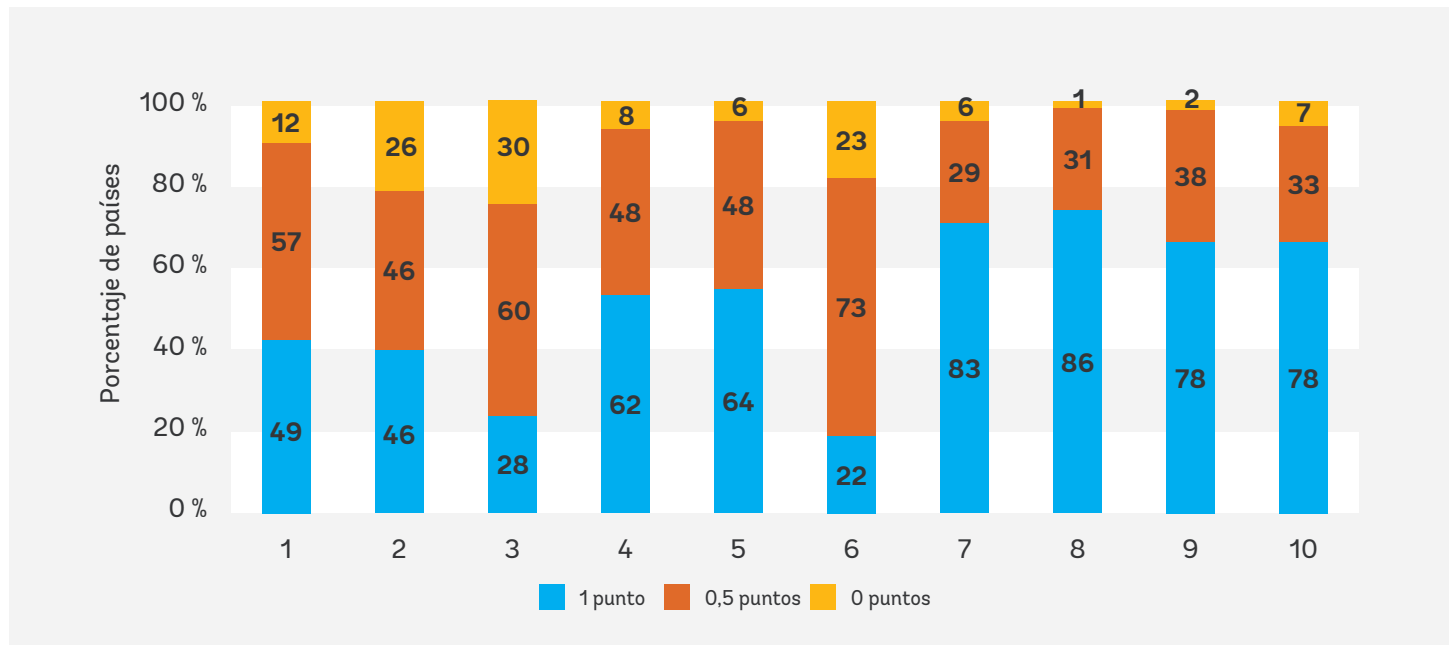
Indicador	Puntuación relativa a la independencia de las EFS	Puntuaciones < 1
1. Marco constitucional y legal	0,66	7
2. Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS	0,58	8
3. Autonomía financiera	0,49	10
4. Tipos de auditorías	0,73	6
5. Autonomía operativa	0,75	5
6. Autonomía en la dotación de personal	0,50	9
7. Mandato de auditoría	0,83	2
8. Autonomía en el alcance de la auditoría	0,86	1
9. Acceso a registros e información	0,82	3
10. Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría	0,80	4

Fuente: Banco Mundial.

Las puntuaciones promedio correspondientes al marco constitucional y legal (0,66) y la transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS (0,58) se ubicaron en el nivel intermedio de los resultados, lo que sugiere que existe un margen de mejora. Estos indicadores fundacionales de las EFS sientan las bases políticas y éticas para exigir rendición de cuentas a los usuarios de fondos públicos. Su importancia es vital, dado que la reputación de las EFS se basa en la percepción de su nivel de imparcialidad a la hora de seleccionar las auditorías, llevarlas a cabo e informar al respecto, para lo cual es necesario que tanto el personal directivo como el encargado de realizar las auditorías sea seleccionado con base en el mérito.

Dentro de cada indicador, como se observa en el gráfico 4, solo 1 país obtuvo 0 puntos en la dimensión de autonomía en el alcance de la auditoría y solo 2 países obtuvieron ese mismo puntaje en la dimensión de acceso a registros e información. En cambio, solo 22 países obtuvieron 1 punto en autonomía en la dotación de personal y 28 obtuvieron 1 punto en autonomía financiera. Estos resultados demuestran que en la mayoría de los países la gestión de recursos aún se ve afectada por influencias externas. Asimismo, 40 países, más de una tercera parte de la muestra, no alcanzaron a obtener 1 punto en el indicador de derecho y obligación de informar los resultados de las auditorías, lo que resulta preocupante si se tiene en cuenta que esta función constituye uno de los principales objetivos de las EFS. La presentación de informes públicos anuales es una medida importante de la independencia práctica de una EFS.

GRÁFICO 4: Distribución de las puntuaciones relacionadas con la independencia de las EFS



Fuente: Banco Mundial.

Los resultados también demuestran que 56 países no realizan auditorías de desempeño. Las auditorías de desempeño son un tipo de auditoría más avanzada, ya que a través de ellas se evalúan programas gubernamentales para determinar su eficiencia, su eficacia y su capacidad de mejora. Pueden ayudar a evaluar los avances de un Gobierno hacia el logro de los ODS y ser una herramienta fundamental para controlar la rendición de cuentas en el contexto de un incremento repentino en gastos de emergencia, como en el caso de la pandemia de COVID-19.

Observaciones principales

A continuación, se presentan las observaciones principales sobre cada indicador:

1. **Marco constitucional y legal.** El hecho de contar con una cantidad desproporcionadamente grande de marcos constitucionales y legales que rigen la creación y el funcionamiento de las EFS no garantizó necesariamente la autonomía financiera ni la independencia de dichas entidades. La mayoría de los presupuestos y la mayor parte del financiamiento de las EFS estaban sujetos a la aprobación de instituciones presupuestarias del Gobierno central. Asimismo, la diversidad de marcos no garantizaba la permanencia de los presidentes de las EFS en el cargo.
2. **Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS.** Los evaluadores observaron que en una gran cantidad de países los candidatos no estaban sujetos a un proceso abierto y competitivo. Como resultado, los presidentes

de las EFS a menudo eran designados mediante decisiones adoptadas exclusivamente por el partido mayoritario o gobernante, lo que podía comprometer la independencia de las entidades.

3. **Autonomía financiera.** Solo 28 de los 118 países obtuvieron 1 punto en autonomía financiera. Muchos países no contaban con recursos legales ni de otro tipo confiables para los casos en que las asignaciones presupuestarias no fueran suficientes.
4. **Tipos de auditorías.** Solo alrededor del 50 % de las EFS realizaba los tres tipos de auditoría (financiera, de cumplimiento y de desempeño), y el desempeño a menudo no se evaluaba debido a la falta de recursos y de capacidad técnica.
5. **Autonomía operativa.** Si bien en muchos países el nivel de autonomía operativa era adecuado, también se observaron deficiencias, tales como la falta de una autoridad legal específica que garantice la autonomía, requisitos para auditorías legales anuales que limitan el poder discrecional de las EFS para asignar un orden de prioridad a otras actividades, y la falta de poder discrecional para asignar un orden de prioridad a las solicitudes de auditoría *ad hoc* provenientes de la legislatura.
6. **Autonomía en la dotación de personal.** Solo 22 países cumplieron con todos los criterios, debido a la falta de recursos financieros y a las dificultades en la aplicación de las regulaciones generales de la administración pública en materia de contratación, gestión del desempeño y desarrollo laboral, y remuneración del personal a cargo de las auditorías. En varios países, no se permitía a las EFS tercerizar trabajo recurriendo a organismos especializados o firmas del sector privado.

7. **Mandato de auditoría.** En general, las EFS obtuvieron una buena puntuación, aunque se observaron deficiencias principalmente debido a que no contaban con suficientes recursos para cumplir su mandato en forma plena y regular. En algunos casos, el mandato de las EFS no incluía la auditoría de ingresos tributarios ni jurisdicción sobre las auditorías independientes de empresas públicas realizadas por empresas del sector privado.
8. **Autonomía en el alcance de la auditoría.** En términos generales, esta dimensión obtuvo la calificación más elevada, lo que refleja la capacidad de las EFS para ejercer una autoridad sin restricciones a la hora de decidir sobre la naturaleza, el alcance y la extensión de las auditorías, incluida la selección de entidades. No obstante, la manifestación práctica de esta autonomía no era del todo evidente, máxime en instancias en que las EFS no preparaban ni publicaban planes anuales para las actividades de auditoría.
9. **Acceso a registros e información.** Si bien, en términos generales, las EFS obtuvieron una buena puntuación, los evaluadores observaron que la mayoría de ellas emitieron opiniones modificadas sobre los estados financieros debido a limitaciones para obtener información. En algunas jurisdicciones, la legislación preveía la sanción de funcionarios que no proporcionaran la información solicitada, aunque ello no era una práctica común.

10. **Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría.** Los evaluadores observaron que, si bien la mayoría de las EFS tenían el mandato legal de publicar informes anuales y presentarlos ante la legislatura, dicho mandato no se cumplía de manera sistemática y existían variantes muy diversas. Entre las deficiencias observadas se incluyen oportunidades limitadas para someter los informes a la deliberación de la legislatura, demoras indebidas en la finalización y publicación de informes, e incongruencias en la publicación y el acceso público.

Tendencias regionales del desempeño en materia de independencia de las EFS

La región de Asia meridional (0,81) fue la que mostró el mejor desempeño (véase el cuadro 5), seguida por Europa y Asia central (0,78) y América Latina y el Caribe (0,73). Las regiones que exhibieron un desempeño más deficiente fueron Oriente Medio y Norte de África y África al sur del Sahara.

> > >

CUADRO 5: Independencia de las EFS, por región

Región	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
EAP	0,73	0,60	0,57	0,77	0,70	0,53	0,93	0,83	0,87	0,83	0,74
ECA	0,61	0,74	0,61	0,79	0,89	0,55	0,92	0,82	0,95	0,89	0,78
LAC	0,70	0,70	0,50	0,69	0,81	0,56	0,87	0,89	0,85	0,74	0,73
MENA	0,33	0,39	0,50	0,67	0,72	0,44	0,78	0,89	0,89	0,72	0,63
SAR	0,81	0,56	0,56	1,00	0,81	0,44	1,00	1,00	0,88	1,00	0,81
SSA	0,66	0,48	0,39	0,68	0,64	0,44	0,69	0,84	0,70	0,76	0,63
Global	0,66	0,58	0,49	0,73	0,75	0,50	0,83	0,86	0,82	0,80	0,70

Fuente: Banco Mundial.

Nota: EAP = Asia oriental y el Pacífico; ECA = Europa y Asia central; LAC = América Latina y el Caribe; MENA = Oriente Medio y Norte de África; SAR = Asia meridional; SSA = África al sur del Sahara.



Existe una variación significativa en la puntuación relativa a la independencia tanto entre las distintas regiones como dentro de ellas (véase el gráfico 5). A continuación, se presentan las observaciones principales sobre cada región:

África al sur del Sahara (40 países). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más alta fueron autonomía en el alcance de la auditoría (0,84) y derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría (0,76). Los que obtuvieron la puntuación más baja fueron autonomía financiera (0,39) y autonomía en la dotación de personal (0,44). El indicador que más veces recibió 1 punto fue autonomía en el alcance de la auditoría, y el que más veces recibió 0 puntos fue autonomía financiera. Dos países obtuvieron 10 puntos, la puntuación más alta de la región, y la puntuación más baja fue 2,5.

América Latina y el Caribe (27 países). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más alta fueron autonomía en el alcance de la auditoría (0,89) y mandato de auditoría (0,87). Los que obtuvieron la puntuación más baja fueron autonomía financiera (0,50) y autonomía en la dotación de personal (0,56). El indicador que más veces recibió 1 punto fue mandato de auditoría, y el que más veces recibió 0 puntos fue marco constitucional y legal. La puntuación más alta de la región fue 9,5 y la más baja 3,5.

Asia meridional (8 países). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más alta fueron tipos de auditorías (1,00), mandato de auditoría (1,00) y autonomía en el alcance de la auditoría (1,00). Los que obtuvieron la puntuación más baja fueron autonomía en la dotación de personal (0,44) y autonomía financiera (0,56). Los indicadores que más veces recibieron 1 punto fueron tipos de auditorías, mandato

de auditoría y autonomía en el alcance de la auditoría, y los que más veces recibieron 0 puntos fueron marco constitucional y legal, transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS, autonomía en la dotación de personal, y derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría. La puntuación más alta de la región fue 9 y la más baja 6.

Asia oriental y el Pacífico (15 países). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más alta fueron mandato de auditoría (0,93) y acceso a registros e información (0,87). Los que obtuvieron la puntuación más baja fueron autonomía en la dotación de personal (0,53) y autonomía financiera (0,57). El indicador que más veces recibió 1 punto fue mandato de auditoría, y el que más veces recibió 0 puntos fue transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS. Tres países obtuvieron 9 puntos, la puntuación más alta de la región, y 2 obtuvieron 5 puntos, la puntuación más baja.

Europa y Asia central (19 países). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más alta fueron acceso a registros e información (0,95) y mandato de auditoría (0,92). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más baja fueron autonomía en la dotación de personal (0,55) y autonomía financiera (0,61). El indicador que más veces recibió 1 punto fue acceso a registros e información, y el que más veces recibió 0 puntos fue autonomía financiera. La puntuación más alta de la región fue 9,5 y la más baja 3,5.

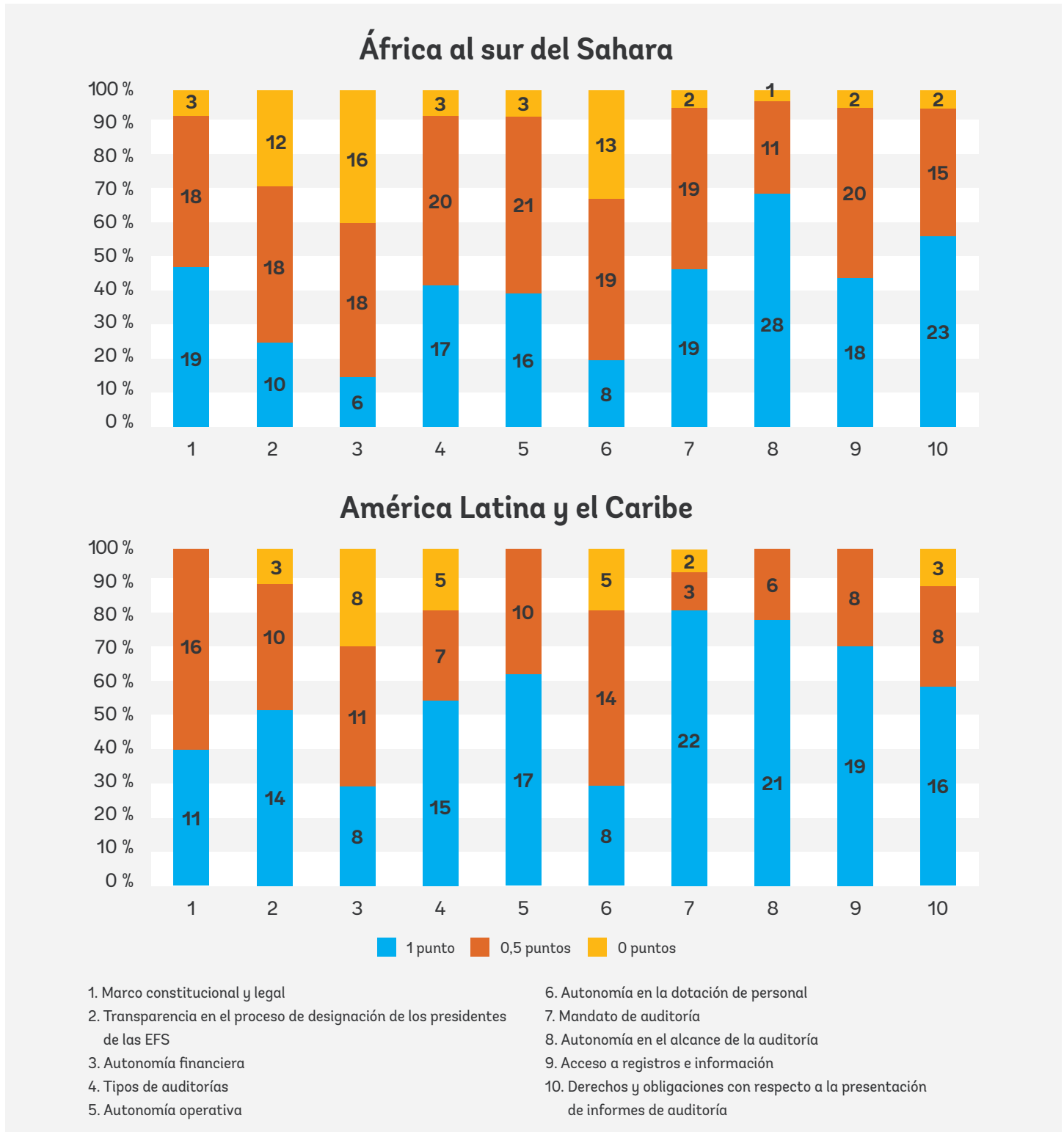
Oriente Medio y Norte de África (9 países). Los indicadores que obtuvieron la puntuación más alta fueron autonomía en el alcance de la auditoría (0,89) y acceso a registros e información (0,89). Los que obtuvieron la puntuación más baja fueron marco

constitucional y legal (0,33), y transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS (0,39). Los indicadores que más veces recibieron 1 punto fueron autonomía en el alcance de la auditoría y acceso a registros e información, y los que más

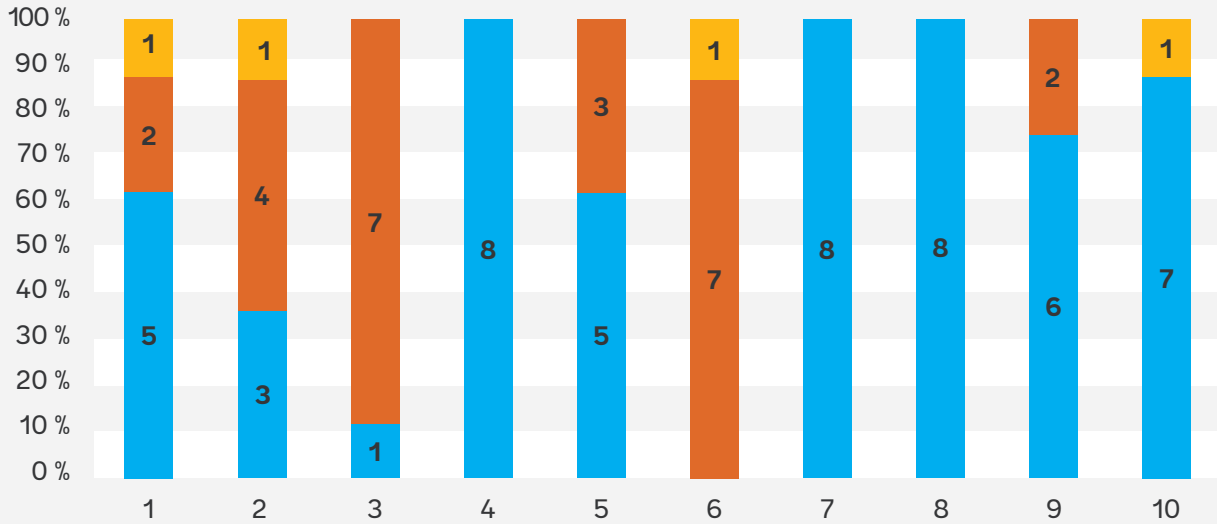
veces recibieron 0 puntos fueron marco constitucional y legal, transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS y autonomía financiera. La puntuación más alta de la región fue 8,5 y la más baja 3,5.

> > >

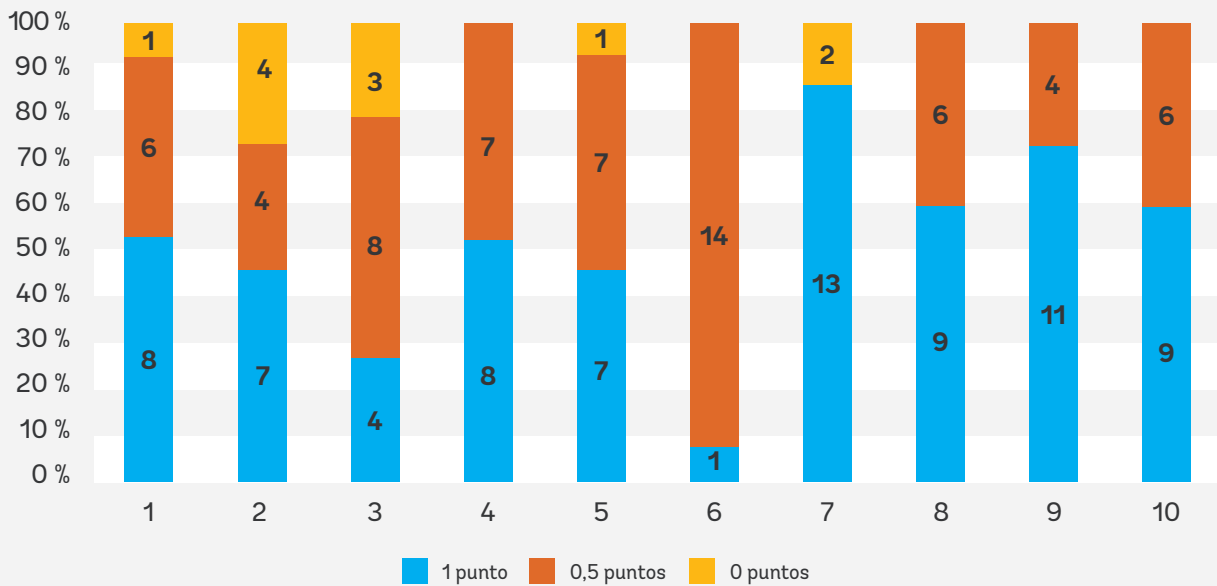
GRÁFICO 5: Distribución de las puntuaciones relacionadas con la independencia de las EFS en las regiones



Asia meridional

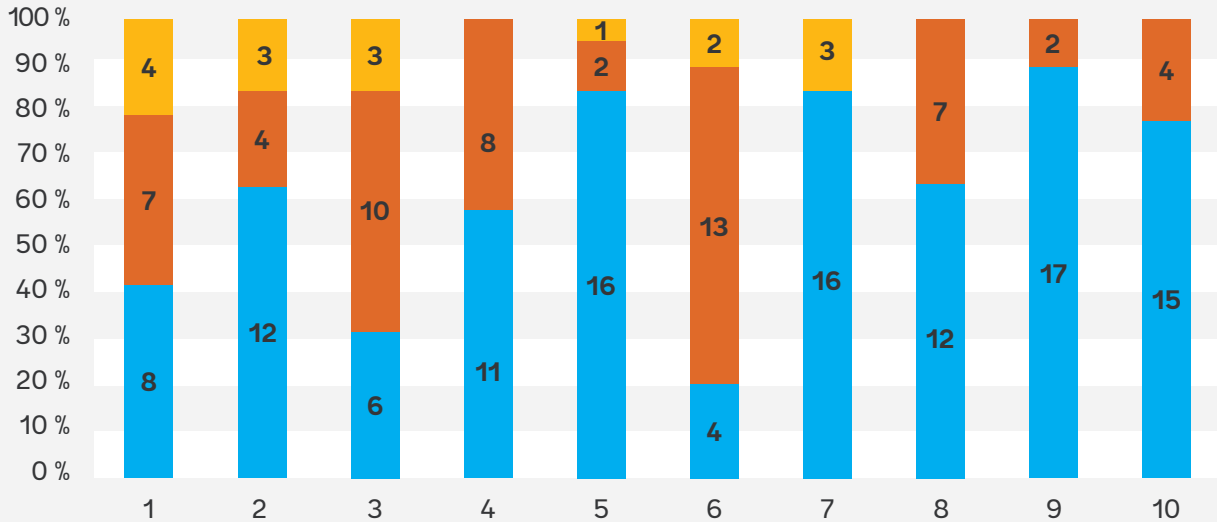


Asia oriental y el Pacífico

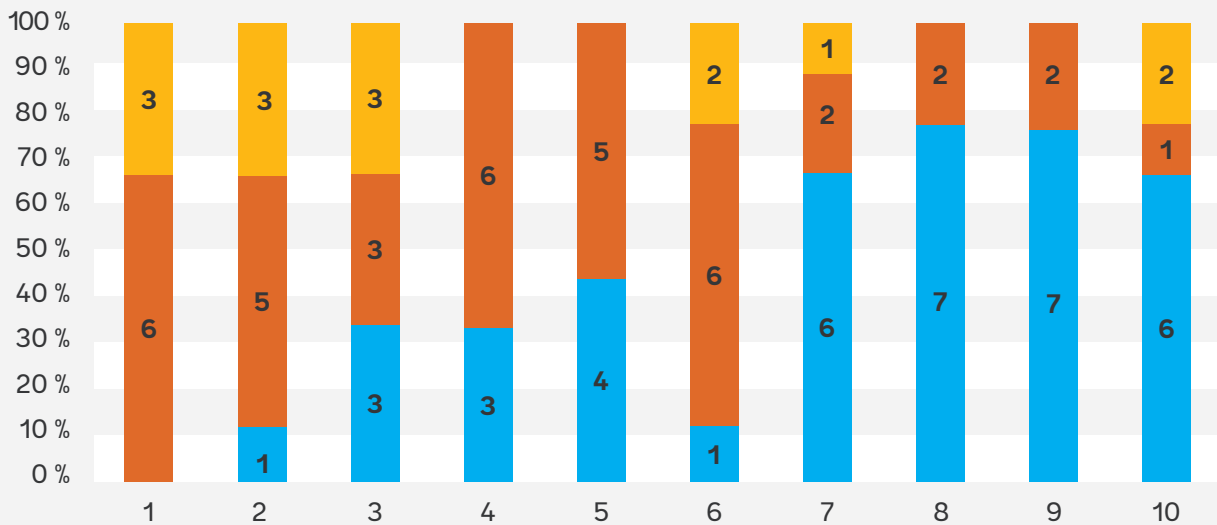


- | | |
|---|---|
| 1. Marco constitucional y legal | 6. Autonomía en la dotación de personal |
| 2. Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS | 7. Mandato de auditoría |
| 3. Autonomía financiera | 8. Autonomía en el alcance de la auditoría |
| 4. Tipos de auditorías | 9. Acceso a registros e información |
| 5. Autonomía operativa | 10. Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría |

Europa y Asia central



Oriente Medio y Norte de África



■ 1 punto ■ 0,5 puntos ■ 0 puntos

- | | |
|---|---|
| 1. Marco constitucional y legal | 6. Autonomía en la dotación de personal |
| 2. Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS | 7. Mandato de auditoría |
| 3. Autonomía financiera | 8. Autonomía en el alcance de la auditoría |
| 4. Tipos de auditorías | 9. Acceso a registros e información |
| 5. Autonomía operativa | 10. Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría |

Fuente: Banco Mundial.

Nota: El eje horizontal representa el número de indicador de la independencia de las EFS. Se evaluaron 15 países de Asia oriental y el Pacífico, 19 de Europa y Asia central, 27 de América Latina y el Caribe, 9 de Oriente Medio y Norte de África, 8 de Asia meridional, y 40 de África al sur del Sahara.

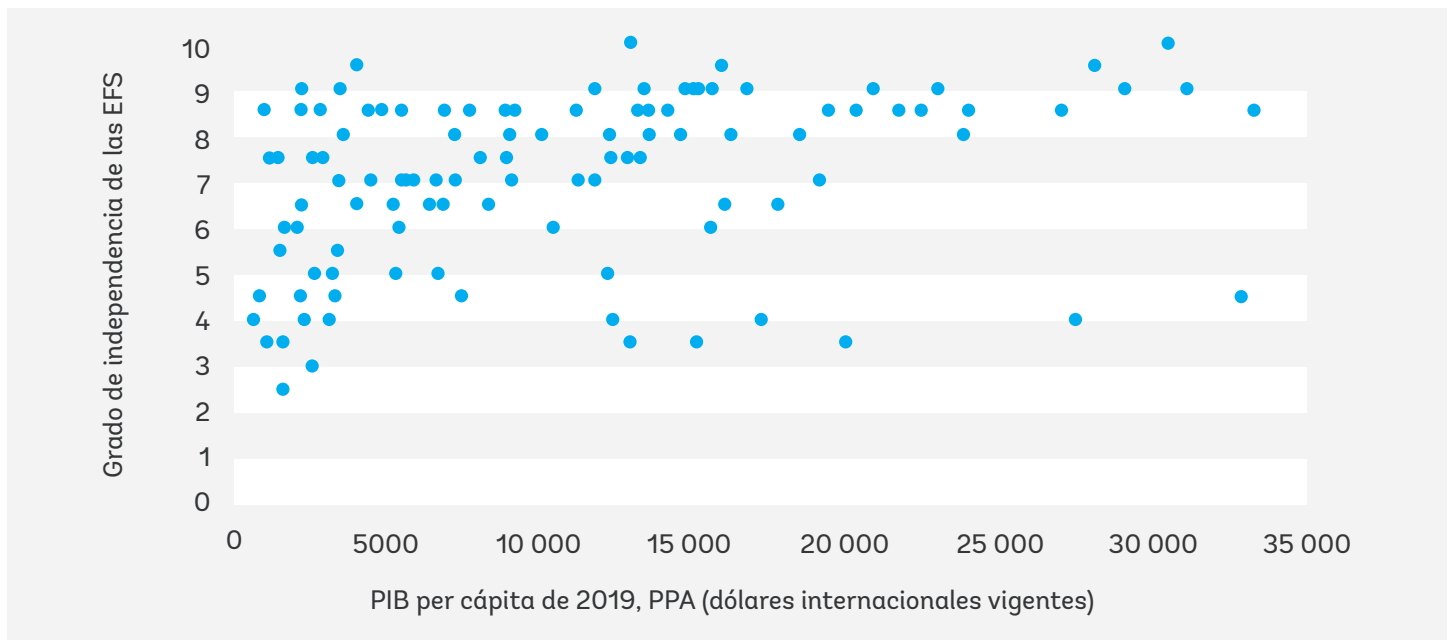


La independencia no depende significativamente del nivel de ingresos

El nivel de independencia de las EFS no depende significativamente del nivel de ingresos (véase el gráfico 6). En trabajos anteriores, se han identificado diversos factores socioeconómicos, como el nivel de ingresos y desarrollo económico de un país, que influyen en la capacidad de operar una EFS de manera eficaz e independiente. No obstante, con una correlación positiva de solo 0,34 entre la puntuación total y el producto interno bruto (PIB) per cápita, hay varios ejemplos de países de ingreso bajo que superaron considerablemente a países de ingreso mediano alto y alto. Por consiguiente, la independencia de una EFS puede considerarse como una simple cuestión de elección para un país.

> > >

GRÁFICO 6: Relación entre la independencia de las EFS y el nivel de ingresos



Fuente: Banco Mundial.

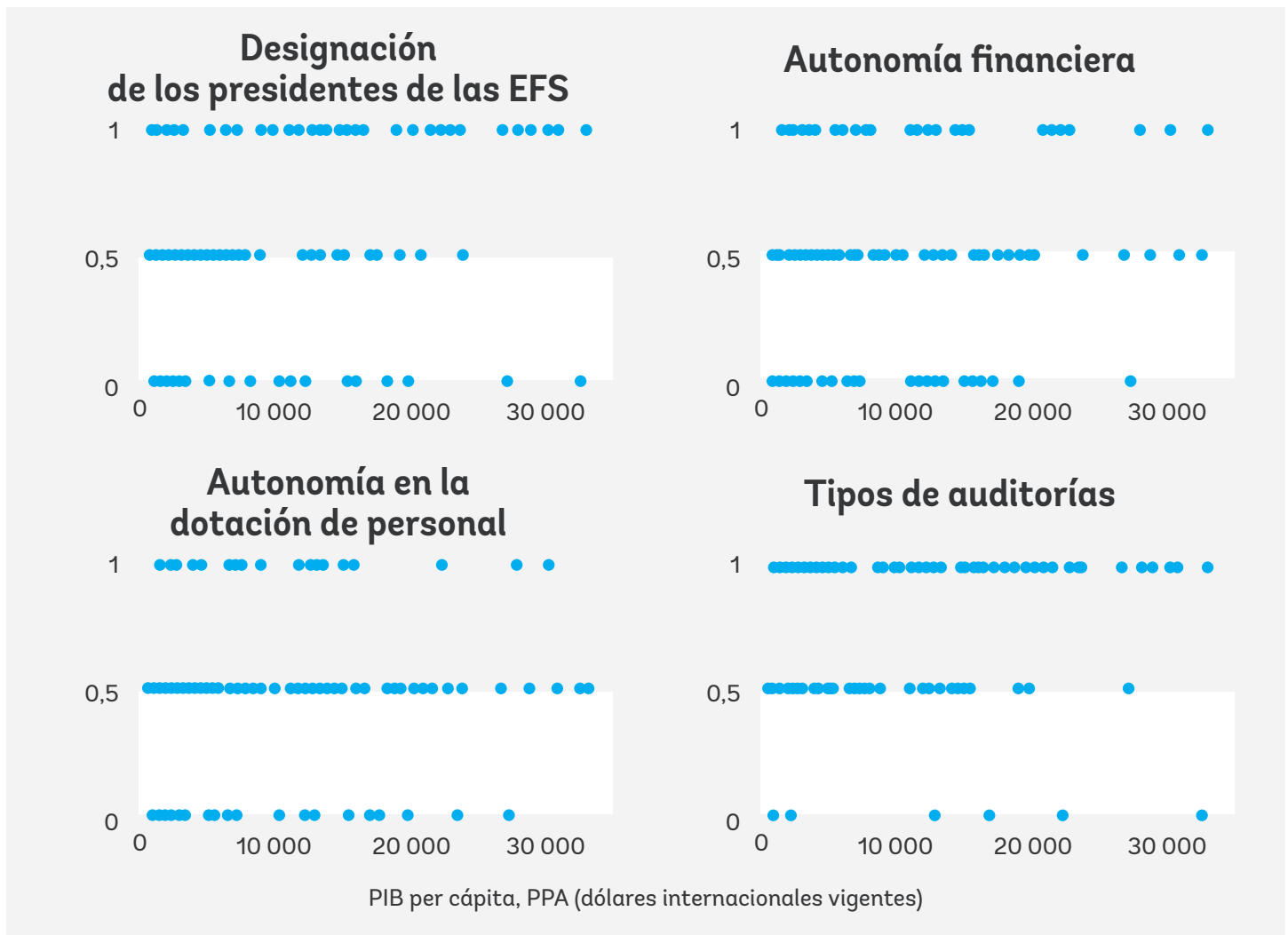
Nota: PPA = paridad del poder adquisitivo.

La relación no significativa entre los ingresos y el nivel de independencia de las EFS también es válida en un nivel más desagregado para los indicadores que obtuvieron las puntuaciones promedio más bajas (véase el gráfico 7). Todas las puntuaciones individuales de los indicadores de transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS (0,26), autonomía financiera (0,25), tipos de auditorías (0,16) y autonomía en la dotación de personal (0,10) mostraron

una correlación positiva pero no significativa con el PIB per cápita. Nuevamente, se observaron varios ejemplos de países de ingreso bajo que tuvieron mejor desempeño que países con niveles de ingreso muy superiores. Estas conclusiones confirman que el nivel de ingresos no es un obstáculo para lograr la plena independencia de las EFS. Incluso en países de ingreso bajo, los conflictos relacionados con la independencia de las EFS pueden solucionarse.

> > >

GRÁFICO 7: Relación entre las puntuaciones individuales de la independencia de las EFS y el nivel de ingresos



Fuente: Banco Mundial.

Nota: El eje Y indica la puntuación del indicador individual.

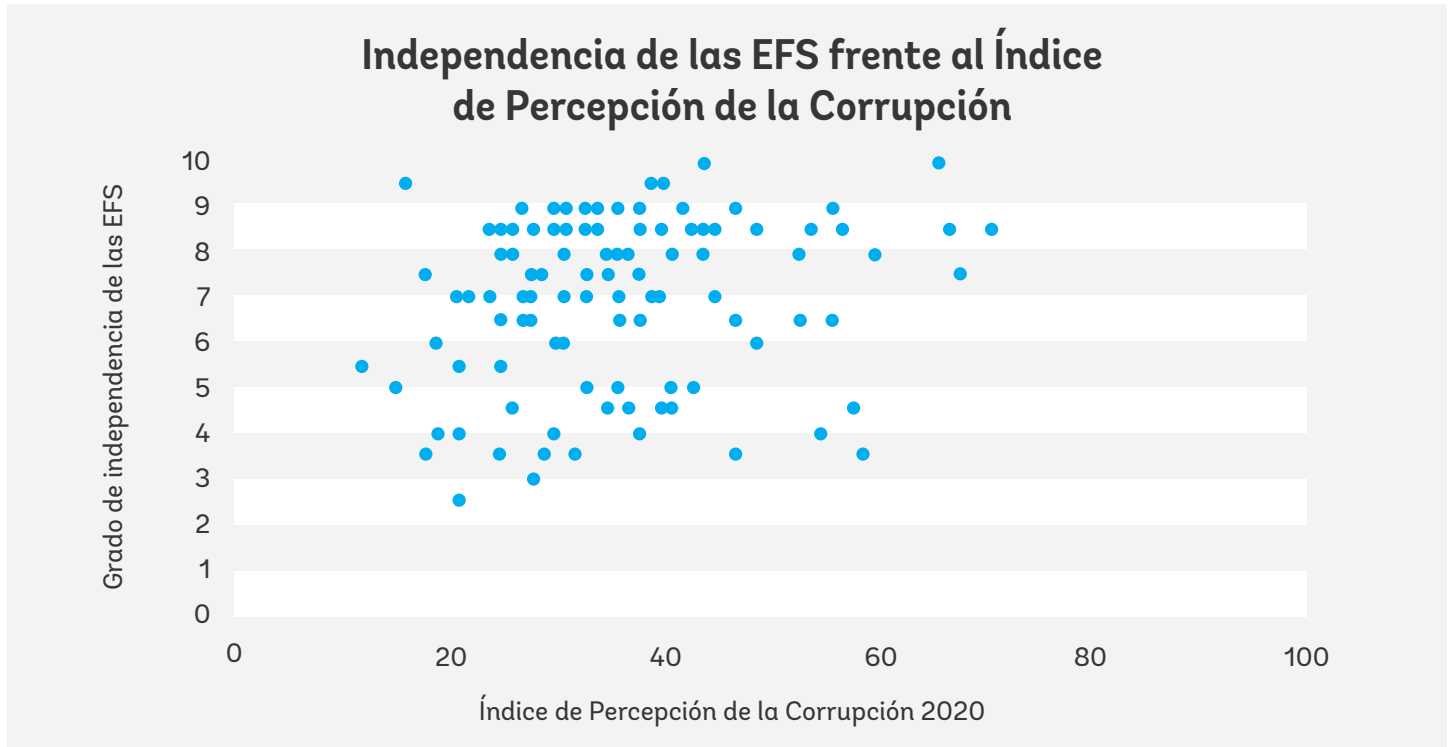
Correlación positiva baja con la percepción de la corrupción

¿Los países donde el nivel de independencia de las EFS es mayor tienen menores niveles de corrupción? Según el análisis de correlación del gráfico 8, en el que se utiliza el Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional, como medida de la corrupción en el sector público, la independencia de las EFS demuestra una

correlación positiva, aunque baja, de 0,22 con los niveles de percepción de la corrupción en el sector público de un país. Existen muchos factores que influyen en los niveles percibidos de corrupción pública y es necesario seguir investigando para evaluar esta relación.

> > >

GRÁFICO 8: Relación entre la independencia de las EFS y el Índice de Percepción de la Corrupción



Fuente: Banco Mundial.

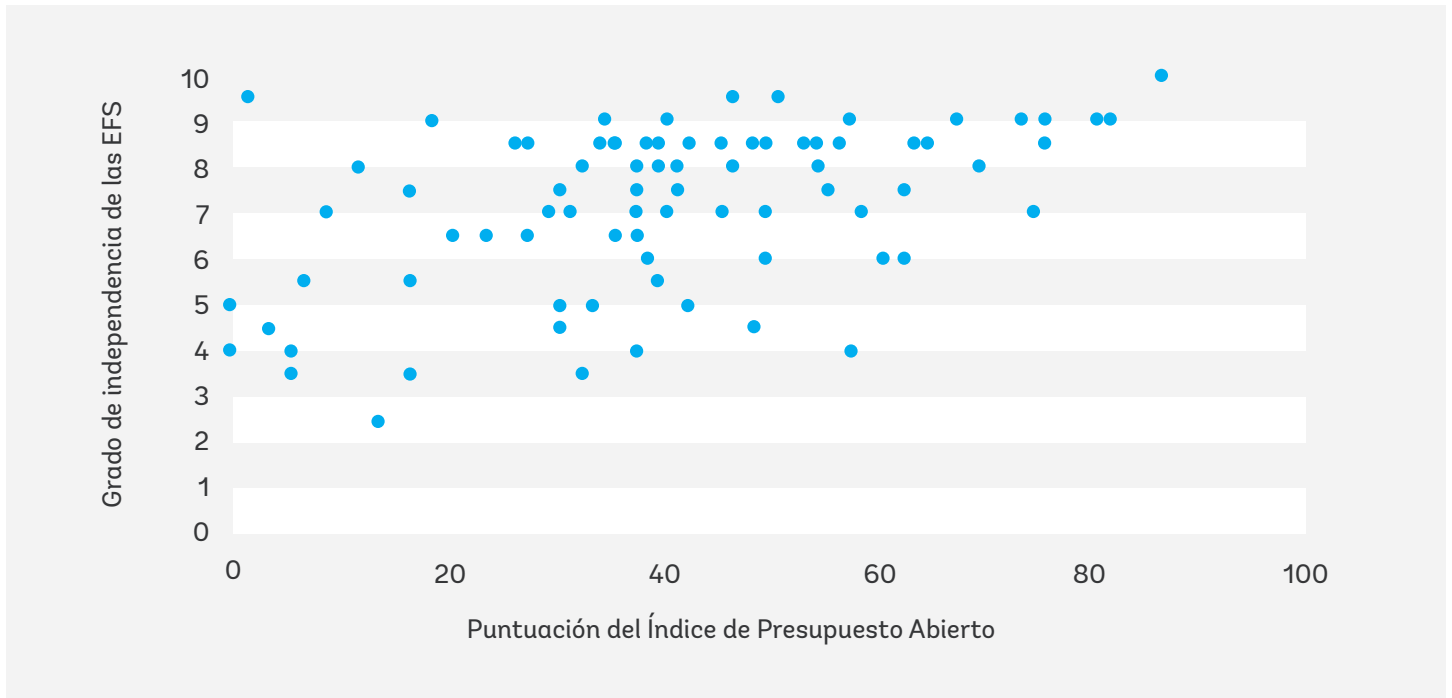
Nota: El eje Y indica la puntuación del indicador individual.

Correlación positiva moderada con la apertura presupuestaria

Existe una correlación ligeramente mayor entre el nivel de independencia de las EFS de un país y la apertura presupuestaria. El Índice de Presupuesto Abierto, elaborado por la IBP, es un parámetro universal, independiente y comparativo de la transparencia presupuestaria del Gobierno central. En este índice, la transparencia de los países recibe una puntuación de entre 0 y 100. Un análisis de correlación

de las puntuaciones de independencia de las EFS y las del Índice de Presupuesto Abierto de 2019 arrojó un coeficiente de correlación positiva de 0,51 (véase el gráfico 9). Esto sugiere que la transparencia y la apertura tienen una mayor influencia en la independencia de las EFS que el nivel de ingresos o el nivel percibido de corrupción de un país.

GRÁFICO 9: Relación entre la independencia de las EFS y el Índice de Presupuesto Abierto



Fuente: Banco Mundial.

Nota: El análisis se limitó a 64 países debido al solapamiento imperfecto entre ambas encuestas.

Cabe señalar que en la última Encuesta de Presupuesto Abierto disponible de la IBP también se evaluó el papel de entidades de fiscalización formal, como EFS y legislaturas. En el caso de las EFS, se evaluó el nivel de independencia en la designación y la destitución de los presidentes, si se contaba con financiamiento

suficiente y si los sistemas de auditorías estaban sujetos a una revisión externa. En dicho análisis, se consideró que solo el 60 % de las EFS contaba con prácticas de fiscalización adecuadas, lo que se condice con las conclusiones sobre la independencia de dichas entidades.



Conclusión

La importancia de que las EFS sean independientes está reconocida a nivel mundial desde la Declaración de Lima, suscrita hace 44 años. Allí se estableció claramente que dichas entidades solo pueden cumplir sus funciones de manera eficaz y objetiva si su organización, sus integrantes y sus funcionarios son independientes, y si se encuentran protegidas de influencias externas. La independencia es fundamental para garantizar la gestión eficaz de las finanzas públicas, especialmente en tiempos de crisis, como la pandemia de COVID-19.

Los resultados obtenidos en 118 países demuestran que es mucho lo que queda por hacer para alcanzar las aspiraciones de la Declaración de Lima. En la guía de la INTOSAI para el fortalecimiento de las EFS se afirma que “[l]a independencia es algo que una EFS rara vez logra por accidente. La independencia necesita planificarse cuidadosamente y el alcanzarla puede llevar años de trabajo persistente de muchos socios diferentes” (INTOSAI, 2018, 19). Al respecto, también se señala que, “[p]ara fortalecer su independencia, una EFS generalmente necesita el apoyo de su parlamento, ministerio de finanzas, comisión de servicio público (u órgano equivalente), comunidad empresarial, grupos de ciudadanos y su propio personal. Cada uno de estos grupos tendrá que comprender lo que la EFS está buscando de modo que sus temores se disipen”.

Contar con EFS sólidas e independientes también es fundamental para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y permitir que una mayor cantidad de recursos utilicen sistemas nacionales. Según los autores del *Informe sobre los países menos adelantados 2019*:

“Para lograr resultados transformadores sólidos, las inversiones públicas, ya sea financiadas con recursos internos o apoyo externo, deben realizarse en el contexto de los sistemas nacionales, en vez de canalizarse a través de estructuras paralelas que eluden las instituciones gubernamentales. Adquirir la capacidad para realizarlo es un proceso a largo plazo que requiere de inversión en el fortalecimiento de las capacidades, del aprendizaje práctico y del fortalecimiento de las capacidades burocráticas” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2019, 133).

El Banco Mundial seguirá trabajando en conjunto y en consulta con los Gobiernos de los países clientes y sus EFS, asociados en la tarea del desarrollo, instituciones pertinentes de la INTOSAI como el Comité de Normas Profesionales y las organizaciones regionales, y otras partes interesadas con el propósito de afianzar aún más la independencia de las EFS. Cada uno de estos grupos cuenta con sus propias capacidades especiales para apoyar dicha independencia.

Entidades fiscalizadoras superiores. Se alienta a las EFS a establecer procesos que permitan monitorear y mitigar las amenazas a su independencia. La experiencia indica que no existe un enfoque universal y que todos los esfuerzos deben estar enmarcados en el contexto particular de cada país. Las EFS pueden valerse de este informe para evaluar cómo deben proceder para cumplir las normas recomendables, y consultar luego con los organismos correspondientes de sus Gobiernos sobre los pasos que les conviene seguir.

Gobiernos. La buena gestión institucional se basa en la confianza. Se alienta a los Gobiernos a evaluar en forma periódica la independencia de las EFS y fortalecerla. Si existen limitaciones constitucionales y legales, debe analizarse la adopción de medidas adecuadas en consulta con la EFS afectada. Si las limitaciones a la independencia son de carácter operativo y están dentro del control del Gobierno, pueden modificarse prácticas y procedimientos en la medida que sea necesario.

Asociados en la tarea del desarrollo. Los organismos de desarrollo a menudo se apoyan en las EFS para ayudar a salvaguardar los fondos para el desarrollo que se canalizan a través de Gobiernos y sus dependencias. Mientras mayor es el nivel de independencia de las EFS, mayor es su capacidad para desempeñar sus funciones de auditoría. Los asociados en la tarea del desarrollo podrían valerse de las conclusiones de este informe para fortalecer su apoyo en el plano

mundial y regional a la independencia y eficacia de las EFS, sobre todo en países donde aportan fondos para el presupuesto nacional o se basan en informes de EFS referidos al uso de fondos de los proyectos.

INTOSAI. La INTOSAI podría utilizar los resultados de este informe para contribuir a la elaboración continua de programas de capacitación en todo el mundo, en especial para las EFS que no se consideran plenamente independientes. En particular, la INTOSAI podría aprovechar su red de aprendizaje entre pares para ampliar los conocimientos sobre las nuevas tendencias en materia de independencia de las EFS y perfeccionar sus pautas para combatir las amenazas a dicha independencia.

Ciudadanía. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir un papel importante en la promoción de la plena independencia de las EFS en consonancia con las normas de la INTOSAI. Podría considerarse la posibilidad de contar con un mecanismo de control ciudadano de la independencia de las EFS.

Medios de comunicación. Los medios de comunicación pueden ser una herramienta eficaz para detectar los intentos de socavar la independencia de las EFS. Mediante el seguimiento de las cuestiones relacionadas con las EFS, podrían evaluar de manera objetiva cualquier acción que pueda resultar contraproducente e informar al respecto.

La instauración, el mantenimiento y el uso periódico de la herramienta de evaluación de la independencia de las EFS constituirán un instrumento poderoso a la hora de guiar la participación del Banco Mundial y de otras partes interesadas para mejorar dicha independencia. Con un enfoque renovado en este aspecto, los países asociados podrán acelerar los avances hacia el logro de los ODS y hacer un uso más adecuado de los recursos públicos para promover la prosperidad compartida y poner fin a la pobreza extrema.



Bibliografía

Banco Mundial (2015), “The Basics of Supreme Audit Institutions—Citizen Engagement”, módulo 1, en *E-guide on Participatory Audit*, Banco Mundial, Washington, DC, <https://www.e-participatoryaudit.org/module-01/>.

Banco Mundial (2020), *Role of Supreme Audit Institutions in Governments’ Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*, nota de política, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33901>.

Chêne, M. (2018), *The Role of Supreme Audit Institutions in Fighting Corruption*, U4 Helpdesk Answer 2018:9, Transparencia Internacional, Berlín, Alemania.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019), *Informe sobre los países menos adelantados 2019*, Naciones Unidas, ciudad de Nueva York, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

Grupo Banco Mundial (2020), *Ensuring Integrity in Governments’ Response to COVID-19*, nota de política, Banco Mundial, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33705>.

Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) (2017), *Informe sobre la Revisión Global de las EFS 2017*, INTOSAI, Viena, Austria

International Budget Partnership (IBP) (2018), *Encuesta de Presupuesto Abierto 2017*, IBP, Washington, DC.

Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, ciudad de Nueva York.

Naciones Unidas (2019), *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019*, Naciones Unidas, ciudad de Nueva York.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2018), *Fortalecimiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: Una guía para mejorar el desempeño*, Comité para la Creación de Capacidades de la INTOSAI, Viena, Austria, https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/Strengthening_SAIs_-ESP.pdf.

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) (2019), *INTOSAI-P 50: Principios fundamentales de las actividades jurisdiccionales de las EFS*, INTOSAI, Viena, Austria.

Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA) (2021), *2020 Global Report on Public Financial Management*, Secretariado PEFA, Washington, DC,
<https://www.pefa.org/global-report-2020/data/Report.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2019), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019, Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, PNUD, ciudad de Nueva York,
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>.

Stapenhurst, R. y J. Titsworth (2001), *Features and Functions of Supreme Audit Institutions*, Notas PREM número 59, octubre de 2001, Banco Mundial, Washington, DC.



APÉNDICE:

Pautas para la evaluación
de la independencia de las EFS

CUADRO 6: Pautas metodológicas detalladas para ayudar a los equipos de evaluadores a decidir la puntuación

Indicador	Pautas detalladas
<p>1. Marco constitucional y legal. ¿La creación de la EFS, la duración en el cargo, la destitución y la independencia del presidente de la EFS (y de los miembros de los organismos colegiados, según corresponda) están consagradas en disposiciones constitucionales adecuadas que se cumplen debidamente?</p>	<p>La constitución debe establecer claramente el nivel de independencia adecuado. Si existe discrepancia entre los requisitos constitucionales y la práctica efectiva durante períodos extensos, significa que existen limitaciones a la independencia. Si la destitución ilegal del presidente de la EFS se produjo en los últimos tres años, la puntuación deberá ser 0. Si la creación de la EFS no está consagrada en la constitución, la puntuación también será 0. Si el procedimiento de destitución/remoción no está consagrado en la constitución, pero está contemplado en la legislación (por ejemplo, en una ley) y garantiza la protección adecuada ante la destitución/remoción, corresponde otorgar 0,5 puntos. Deberá otorgarse 1 punto solo cuando todas las dimensiones de este indicador estén consagradas constitucionalmente e implementadas a nivel operativo.</p>
<p>2. Transparencia en el proceso de designación de los presidentes de las EFS. ¿La designación de los presidentes de las EFS se efectúa de forma transparente y objetiva en consonancia con los requisitos legales?</p>	<p>El proceso de designación de los presidentes de las EFS debe establecerse a través de los requisitos legales y las prácticas operativas. La transparencia también puede evaluarse a partir de cómo la opinión pública percibe la designación. La designación podrá considerarse plenamente transparente si existen prácticas operativas como i) la confirmación otorgada por la legislatura, o ii) la selección a cargo de un organismo colegiado integrado por varias partes interesadas pertinentes, como el líder de la oposición, un juez de la corte suprema, un organismo profesional o cualquier autoridad constitucional. En ese caso, podrá otorgarse 1 punto. Si la designación se encuentra bajo el control absoluto del jefe de Estado (como el presidente o primer ministro), que selecciona al presidente de la EFS sin un proceso formal transparente y competitivo, corresponde otorgar 0 puntos. Si la designación del presidente de la EFS no cumple los requisitos para recibir 1 punto, pero suele ser realizada por el Poder Ejecutivo a partir de una lista de candidatos preseleccionados que poseen un nivel adecuado de prestigio profesional, experiencia y neutralidad, deberán otorgarse 0,5 puntos. La puntuación debe ponderar en gran medida la designación del presidente anterior de la EFS y si la selección se efectuó de forma transparente.</p>
<p>3. Autonomía financiera. ¿El marco legal y las prácticas operativas aseguran que la EFS tenga la libertad de proponer sus propios requisitos presupuestarios al organismo público encargado de adoptar decisiones relativas al presupuesto nacional, y la EFS puede hacer uso del presupuesto asignado sin limitación alguna impuesta por el ministerio de finanzas ni otro organismo (excepto las que normalmente se aplican a todos los ministerios)?</p>	<p>La EFS debe tener la libertad de proponer su presupuesto, pero no es necesario que la solicitud sea aceptada y presupuestada en su totalidad (si existe una reducción en el presupuesto requerido, debe considerarse excesiva en comparación con los recortes en el presupuesto total general). Si la EFS tiene la autoridad de proponer su propio presupuesto, el presupuesto aprobado se publica y la EFS tiene el derecho de apelar a la legislatura en forma directa, deberá otorgarse 1 punto. Si la EFS no puede proponer su propio presupuesto, o está sujeta a serias demoras en la publicación respecto de otros ministerios, departamentos y organismos, corresponderá otorgar 0 puntos. Si la EFS tiene la autoridad de proponer su propio presupuesto, pero el presupuesto aprobado es significativamente inferior al solicitado, en particular si se lo compara con los de otros ministerios, departamentos y organismos, o si la EFS no tiene el derecho de apelar directamente a la legislatura si los fondos aprobados son insuficientes, deberá otorgarse una puntuación de 0,5.</p>

Indicador	Pautas detalladas
<p>4. Tipos de auditorías. ¿La EFS realiza auditorías financieras, auditorías de cumplimiento y auditorías de desempeño?</p>	<p>No existen restricciones a los tipos de auditoría estándar que realizan las EFS (auditoría financiera, auditoría de desempeño y auditoría de cumplimiento). La confirmación de que no las hay puede obtenerse a partir de las prácticas operativas reales (las disposiciones legales reafirman la aseveración, pero el foco está puesto en determinar si en la práctica operativa se llevan a cabo auditorías). Corresponderá otorgar 1 punto si se realizan los tres tipos de auditoría, 0,5 puntos si se realizan dos y 0 puntos si se realiza uno o no se realiza ninguno.</p>
<p>5. Autonomía operativa. ¿El marco legal y las prácticas operativas aseguran que la EFS sea independiente de la legislatura y el Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones y la gestión de sus organismos?</p>	<p>La independencia operativa contribuye a que los sistemas de auditoría evolucionen con el tiempo, sin que haya necesidad de realizar cambios legislativos para cada caso. La EFS no debe estar sujeta a la dirección o interferencia de la legislatura o del Poder Ejecutivo y debe ser capaz de decidir sus reglas, procedimientos y métodos de auditoría. Por ejemplo, en casos no contemplados por la ley, debe ser capaz de establecer las normas de auditoría que aplicará. Si la ley establece la independencia operativa y se percibe que está debidamente implementada, se deberá otorgar 1 punto. Si la ley establece la independencia operativa, pero existen limitaciones significativas, corresponderá otorgar 0,5 puntos. Si el Ejecutivo tiene la facultad formal de interferir tanto en forma directa como indirecta en las cuestiones operativas de la EFS, corresponderá otorgar 0 puntos.</p>
<p>6. Autonomía en la dotación de personal. ¿La EFS tiene libertad para decidir sobre todas las cuestiones relativas a los recursos humanos que se requieren para su eficaz funcionamiento dentro del presupuesto disponible, y está facultada para contratar expertos externos y pagar sus servicios?</p>	<p>Dentro del presupuesto asignado y de las limitaciones generales que afectan la dotación de personal, la EFS debe tener libertad para decidir sobre la composición de la fuerza de trabajo, los conocimientos especializados requeridos y su remuneración e incentivos. Debe otorgarse 1 punto si la EFS tiene autonomía para decidir sobre la composición, los conocimientos especializados, la remuneración y los incentivos del personal. El hecho de que en una EFS haya cargos no ocupados no se considera automáticamente una limitación de su independencia. La entidad podrá decidir, a su entera discreción, adoptar las prácticas de reclutamiento y remuneración de la administración pública. Si está sujeta a requisitos legales obligatorios en materia de remuneración e incentivos, pero tiene autoridad para decidir sobre la composición y los conocimientos especializados de su fuerza laboral, deberán otorgarse 0,5 puntos. Si el nivel de autonomía es menor, corresponde otorgar 0 puntos.</p>
<p>7. Mandato de auditoría. ¿El marco legal y las prácticas operativas garantizan que la EFS tenga el mandato de auditar la totalidad de ingresos y gastos en el presupuesto nacional, incluidas todas las actividades del Gobierno central?</p>	<p>La EFS debe tener un mandato de auditoría amplio que le permita abarcar todas las partidas presupuestarias nacionales (incluidos ingresos, gastos, activos y pasivos) y otros niveles de gobierno (como los Gobiernos subnacionales y las empresas paraestatales) en la medida en que provengan del presupuesto nacional. Si el mandato de la EFS abarca todas esas actividades, debe otorgarse 1 punto. Si hay acuerdos institucionales que pueden limitar o restringir dicho mandato cuando se trata de ciertas partidas del presupuesto nacional, se considera que existe una limitación a la independencia. Si la limitación solo se relaciona con áreas específicas, como Gobiernos subnacionales o empresas paraestatales, para las cuales existe otro acuerdo de auditoría, deben otorgarse 0,5 puntos. Si existe alguna limitación a la auditoría de ingresos, gastos, activos o pasivos del Gobierno central, corresponde otorgar 0 puntos.</p>

Indicador	Pautas detalladas
<p>8. Autonomía en el alcance de la auditoría. ¿La EFS posee autoridad plena y sin restricciones para decidir sobre la naturaleza, el alcance y la extensión de la auditoría, así como para seleccionar las entidades que se auditarán en un período determinado?</p>	<p>Ni la legislatura ni el Poder Ejecutivo ni ningún otro organismo deben tener autoridad para dirigir el accionar de la EFS en la selección de la entidad auditora, los procedimientos de auditoría, las conclusiones de la auditoría ni la publicación del informe de auditoría. Cabe señalar que las sugerencias legítimas y las solicitudes para la selección de entidades (o temas) de auditoría, dentro del marco legal, no se consideran una interferencia. Si la EFS decide por sí sola la selección de una unidad en particular para realizar la auditoría, los procedimientos relacionados, las conclusiones de la auditoría y la publicación del informe de auditoría, deberá otorgarse 1 punto. Si el Poder Ejecutivo u otro organismo dirige la selección de una entidad en particular para realizar la auditoría o decide la naturaleza de los procedimientos de auditoría, las conclusiones de la auditoría o la publicación del informe de auditoría, corresponde otorgar 0 puntos. Si la legislatura es el único órgano facultado para dirigir el accionar de la EFS en la selección de una entidad auditora en particular o en la ejecución de un tipo particular de auditoría, deberán otorgarse 0,5 puntos.</p>
<p>9. Acceso a registros e información. ¿La EFS posee acceso irrestricto, consagrado en la legislación y en la práctica, a la totalidad de la información, las explicaciones y los registros necesarios para realizar una auditoría, y dispone de recursos adecuados para el caso de que se le denieguen solicitudes de acceso legítimas?</p>	<p>El acceso a registros e información puede inferirse de los procedimientos legales. En la práctica, la denegación de este acceso restringe el privilegio de acceso. Si el pleno acceso se encuentra garantizado tanto por ley como en la práctica, deberá otorgarse 1 punto. Los actos aislados de denegación de acceso, que se corrigen con medidas correctivas, no se consideran una limitación. Si la ley dispone el acceso completo, pero en la práctica operativa se percibe que el auditor no lo obtiene (lo que puede determinarse a partir de las observaciones del auditor general que figuran en el informe), deberán otorgarse 0,5 puntos. Si este derecho no se encuentra establecido por ley, corresponde otorgar 0 puntos.</p>
<p>10. Derechos y obligaciones con respecto a la presentación de informes de auditoría. ¿La EFS tiene el derecho y la obligación constitucional de informar a la legislatura, al menos una vez por año, sobre sus conclusiones en un informe de auditoría, cuyo contenido, forma y plazo quedarán a su absoluto criterio (excepto en la medida que lo disponga la ley)? ¿La EFS hace públicos los informes de auditoría?</p>	<p>Si la EFS no presenta un informe de auditoría anual, que luego se hace público, ante el Parlamento, se considerará que existe una limitación a la independencia y corresponderá otorgar 0 puntos. Si la EFS tiene el derecho y la obligación de elaborar un informe de auditoría anual y lo hace, pero el Poder Ejecutivo o la legislatura interfieren en el contenido y en la decisión del informe de auditoría, deberán otorgarse 0,5 puntos. El informe de auditoría puede considerarse público si la EFS (o la legislatura) lo publica en un sitio web público o lo imprime y distribuye sin cargo o a un precio razonable. Si se cumple con todas las dimensiones tanto en la ley como en la práctica, se deberá otorgar 1 punto.</p>

Fuente: Banco Mundial.

