

La auditoría pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles: el apoyo de la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI a las Entidades Fiscalizadoras Superiores

EDUARDO RUIZ GARCÍA

SEBASTIÁN GIL

Gerentes principales Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI

RESUMEN

La Agenda de Naciones Unidas 2030 constituye el primer «plan común a escala mundial» para afrontar los retos de nuestras sociedades en base a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) deben fiscalizar las políticas públicas y los recursos comprometidos por los gobiernos para alcanzar estos objetivos. Deben valorar los progresos alcanzados y proponer medidas para mejorar la gestión, asegurándose la inclusión de los más vulnerables. Al mismo tiempo, las propias EFS deben participar en el esfuerzo de sostenibilidad que se exige a todas las instituciones públicas para ser más eficaces, transparentes y rendir cuentas.

Este artículo analiza las medidas puestas en marcha por la Iniciativa para el Desarrollo de INTOSAI (IDI) para apoyar a las EFS en esta tarea. IDI ha contribuido a reforzar el rol de las EFS y su gobernanza, ha desarrollado una metodología específica para fiscalizar los ODS y ha apoyado la realización de diversas auditorías de sostenibilidad.

El artículo concluye que las EFS deben conocer mejor el alcance del desarrollo sostenible, los planes y prioridades de los gobiernos. La auditoría de los ODS requiere más recursos, tiempo de realización y un personal más capacitado, ya que debe aplicar un enfoque que integre los actores relevantes e identifique a los más vulnerables. Por último, para que los esfuerzos de la EFS para ser instituciones eficientes y transparentes se materialicen, preservando su independencia y capacidad, es preciso que colaboren con otras instancias como el parlamento, la sociedad civil y la academia.

PALABRAS CLAVE

Auditoría de ODS | IDI
Entidades Fiscalizadoras Superiores
Sostenibilidad | Agenda 2030

ABSTRACT

The United Nations 2030 Agenda is the first “common plan on a global scale” to face the challenges of our societies based on the Sustainable Development Goals (SDGs). Supreme Audit Institutions (SAIs) must monitor public policies and the resources committed by governments to achieve these objectives. They must assess the progress made and propose measures to improve management, ensuring the inclusion of the most vulnerable. At the same time, SAIs themselves must participate in the sustainability effort required of all public institutions to be more effective, transparent and accountable.

This article analyzes the initiatives put in place by the INTOSAI Development Initiative (IDI) to support SAIs in this effort. IDI has contributed to strengthening the role and governance of SAIs, developed a specific methodology to audit the SDGs and supported the conduct of various sustainability audits.

The article concludes that SAIs need to have a better understanding of the scope of sustainable development, governments' plans and priorities. This type of audit requires more resources, time to carry out and more trained staff, as they must apply an approach that integrates all relevant actors and identifies the most vulnerable. Finally, the SAIs should collaborate with other bodies such as parliament, civil society and academia, for becoming efficient and transparent institutions, while preserving their independence and capacity.

KEYWORDS

SDG audit | IDI | Supreme Audit Institutions
Sustainability | Agenda 2030

Este artículo es la opinión personal de los autores y no compromete al organismo para el que trabajan.

Introducción

Este artículo expone el apoyo que la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI¹ (IDI²) ha brindado a las Entidades de Fiscalización Superiores (EFS) con relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En primer lugar, IDI ha apoyado a las EFS fortaleciendo su rol en la Agenda 2030 y desarrollando una metodología para auditar la realización de los ODS. Igualmente, IDI ha lanzado iniciativas para ayudar a las EFS a cumplir ellas mismas con los ODS y ser instituciones más eficaces, transparentes y responsables. El artículo reflexionará acerca de las lecciones aprendidas en este proceso de apoyo.

En el capítulo 1 explicaremos por qué las EFS deben auditar los ODS. Haremos referencia a los principios y normas de la INTOSAI, así como a los argumentos provistos por Naciones Unidas y por la propia IDI.

En el capítulo 2 expondremos el apoyo brindado a las EFS. En primer lugar, describiremos brevemente la relación y compromiso de INTOSAI y de la IDI con la Agenda 2030. Posteriormente, daremos detalle de las iniciativas de apoyo puestas en marcha: la auditoría de la preparación de los gobiernos para implementar los ODS; el desarrollo de una metodología de auditoría (el Modelo ISAM); y la realización de tres auditorías cooperativas por varias EFS de diversas regiones de INTOSAI.

En el capítulo 3 nos concentraremos en una de las auditorías cooperativas, la de las Compras Públicas Sostenibles, vinculada con el ODS 12.7³, realizada por 14 EFS de OLACEFS⁴ y coordinada por la IDI. Identificaremos las lecciones aprendidas a partir de esa experiencia en América Latina.

En el capítulo 4 expondremos las medidas de apoyo a las EFS para reforzar su gobernanza y alinearse con el ODS 16.6⁵. Analizaremos los programas relacionados con la lucha contra la corrupción y con el sistema ético de la EFS, así como las iniciativas lanzadas en el ámbito de la independencia de las EFS, de su gestión estratégica y de su liderazgo.

Por último, en la Conclusión reflexionaremos acerca de algunas propuestas que, a nuestro entender, contribuirían a mejorar el desempeño de las EFS e incrementar su valor añadido a la sostenibilidad.

1. INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores; www.intosai.org.

2. IDI: www.idi.no

3. ODS 12.7: «Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales».

4. OLACEFS: Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores.

5. ODS 16.6: «Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas».

1. ¿Por qué las EFS deben auditar la realización de los ODS?

¿Por qué las EFS deben —entre tantas políticas públicas y acciones de gobierno— auditar la realización de los ODS?

La primera razón se deriva del hecho que, la Agenda de Naciones Unidas 2030 para el desarrollo sostenible constituye el primer «plan común a escala mundial» para afrontar los retos de nuestras sociedades y que implica actores públicos, privados y de la sociedad civil⁶. Los ODS obligan a los gobiernos a poner en marcha políticas públicas, a comprometer recursos en base a unos objetivos, unas metas y unos indicadores. Se trata de un auténtico programa global de gestión pública, de acción gubernamental.

El documento INTOSAI-P 12, *El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos*, nos proporciona argumentos adicionales cuando subraya que las EFS deben actuar en interés del público. Mediante su labor fiscalizadora, las EFS deben facilitar la confianza de la sociedad en la gestión pública y, al mismo tiempo, responder a las expectativas de los ciudadanos; también, por supuesto, en el ámbito del desarrollo sostenible.

Los tres tipos de auditoría (financiera, de desempeño y de cumplimiento) contribuyen a fiscalizar cómo los gobiernos usan los recursos públicos asignados a los ODS y cómo rinden cuentas de su gestión:

- En el caso de la auditoría financiera, las EFS verifican si los estados financieros reflejan razonablemente la situación patrimonial y las operaciones de las distintas instituciones del gobierno. En la fiscalización, las EFS deben considerar explícitamente la información «no financiera», subrayando así la importancia de tener en cuenta datos e indicadores que no miden el desempeño en términos exclusivamente financieros, sino que se orientan a cuestiones relacionadas con la sostenibilidad social, medio ambiental o económica.
- Mediante la auditoría de desempeño⁷, las EFS comprueban si las políticas y acciones del gobierno han alcanzado con eficacia los objetivos y resultados planificados, si los recursos se han utilizado de un modo eficiente, o si estos recursos se obtuvieron de un modo económico. Las 3Es (eficacia, eficiencia y economía), son unos de los ejes de la gestión pública y son esenciales en todo programa de gobierno, sobre todo si tiene como objetivo último el desarrollo sostenible.
- La auditoría de cumplimiento verifica que la gestión de los recursos públicos se ha efectuado respetando las leyes, reglamentos y normas aplicables, en su caso, para alcanzar los ODS.

A estos tres tipos de auditoría, debemos añadir otras funciones muy importantes para la rendición de cuentas: las funciones jurisdiccionales (como es el caso del Tribunal de cuen-

6. ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS. Resolución 70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015.

7. También denominada auditoría de gestión, operativa u operacional.

tas de España), las evaluaciones de políticas públicas, el control consolidado del gasto presupuestario, etc. Estas funciones abarcan también las acciones encaminadas a los ODS.

Junto a este argumento «funcional», la INTOSAI-P 12 subraya que la EFS deben ser relevantes para la sociedad. Las EFS deben estar atentas y deben responder a los cambios y a las expectativas de los ciudadanos para facilitar la mejora del sector público⁸. La Agenda 2030 de Naciones Unidas, los ODS, son un reflejo de estos cambios y expectativas. Como la propia Agenda indica, el objetivo es «transformar el mundo», lanzando acciones a nivel nacional, regional y global para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de todos los ciudadanos. Las EFS deben contribuir mediante el ejercicio de sus funciones a asegurar que se alcanzan eficazmente los ODS, que los recursos asignados son gestionados legalmente, de una manera eficiente y económica.

El compromiso con los ODS no se limita a las acciones identificadas por el sector público; «transformar el mundo», el desarrollo sostenible, va más allá e impacta toda la acción pública y privada, hoy concebidas y evaluadas teniendo en cuenta el criterio de sostenibilidad⁹.

Mantenerse al margen de ese programa de transformación sería privar al gobierno, al parlamento y a los ciudadanos de un instrumento de gestión y legitimación —la auditoría pública— imprescindible en un estado de derecho. Ignorarlo conduciría las EFS a la irrelevancia, al no ocuparse de un tema central para la sociedad.

Por último, las EFS, como parte misma de la sociedad, tienen también un compromiso con el desarrollo sostenible. El ODS 16 pretende una sociedad pacífica e inclusiva, con instituciones eficaces, transparentes y responsables. La INTOSAI-P12 exige a las EFS que sean instituciones modelos a través del ejemplo y que aseguren la rendición de sus propias cuentas, la transparencia y la buena gobernanza.

Las EFS son pues actores activos en el programa de transformación: a través del ejercicio de sus funciones de control e impulsando su propia transformación para fortalecerse como instituciones modelo y cumplir mejor con sus deberes.

2. INTOSAI e IDI: fortaleciendo el rol de las EFS con relación a la Agenda 2030

La INTOSAI ha reconocido la importancia de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, incluyendo a los ODS como una prioridad en su Plan Estratégico 2017-2022¹⁰. El Plan llama a las EFS a que contribuyan al seguimiento y revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos específicos de cada nación.

8. INTOSAI-P12, página 11.

9. IDI, ACAA, IFAC, *Preparing for sustainability reporting and assurance: An introduction for the public sector globally*, noviembre de 2023 [<https://idi.no/elibrary/bilateral-programmes/1803-idi-acca-ifac-full-report-sustainability-reporting/file>].

10. La atención de INTOSAI a este tema es anterior a la Agenda 2030. A raíz de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, la INTOSAI emitió en 2019, la guía *GUID 5202. Desarrollo Sostenible: El Papel de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

A partir de ello, la IDI lanzó la iniciativa de «Auditoría de los ODS». Su realización demandó abordar diversos desafíos cuya dimensión y complejidad no estaban necesariamente previstas. Entre ellos, el proceso de concienciación de las propias EFS de su rol en la Agenda 2030, así como la debida comprensión de su complejidad, y de la importancia y compromisos que implicaban para sus respectivos gobiernos. Un paso fundamental fue lograr que la EFS consiguieran un asiento en la mesa de discusión acerca de los ODS; entre 2017 y 2019 participaron en el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas, en el que los gobiernos presentaron sus Informes Voluntarios Nacionales. Para ello resultó fundamental la colaboración entre IDI y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA)¹¹. Este organismo lidera la realización de la Agenda 2030, lleva a cabo investigaciones y desarrolla herramientas para su implementación y seguimiento. UNDESA y la IDI colaboraron en una estrategia para fortalecer el rol de la EFS con respecto a la Agenda 2030, que se puede exponer en cuatro fases:

ESTRATEGIA PARA FORTALECER EL ROL DE LAS EFS IDI-UNDESA

Fase 1	Auditar la preparación de los gobiernos para implementar los ODS
Fase 2	Desarrollar un modelo de auditoría-ISAM
Fase 3	Auditorías cooperativas para probar la validez del modelo de auditoría
Fase 4	Revisión del modelo de auditoría-ISAM

Durante la primera fase, IDI apoyó a 73 EFS de todo el mundo (incluyendo al Tribunal de cuentas de España) para auditar como los gobiernos se habían preparado para alcanzar el ODS 5 («Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas»). Para ello, en colaboración con la *Government Accountability Office*¹², se elaboró una guía de auditoría¹³ basada en el procedimiento para la presentación del Informe Voluntario Nacional¹⁴. En ella se explicaban las características de los ODS y el rol que se avizoraba para las EFS. La guía enunciaba el concepto de *enfoque integrado de gobierno*¹⁵, que pretende dar respuesta a la creciente fragmentación del sector y de los servicios públicos. Tal y como señala Jenkins: «Una política pública se define como un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores»¹⁶.

11. INTOSAI DEVELOPMENT INITIATIVE, *INTOSAI 70 Years: The Contributions of Supreme Audit Institutions to Global Sustainable Development*, 2023, pp. 82-85.

12. GAO; EFS de los Estados Unidos de América.

13. IDI, INTOSAI-COMITÉ PARA COMPARTIR CONOCIMIENTOS, UNDESA, *Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, 2019.

14. NACIONES UNIDAS, *Manual para la preparación de los Exámenes Voluntarios Nacionales*, 2021.

15. Del inglés *Whole of Government Approach*.

16. JENKINS WILLIAM, *Policy Analysis: A Political and organizacional Perspective*, 1978.

Las auditorías valoraron múltiples factores:

- el establecimiento de marcos institucionales;
- la existencia y funcionamiento de mecanismos para asegurar la coherencia entre políticas y presupuestos;
- el principio de la Agenda 2030 de *no dejar a nadie atrás*¹⁷;
- la existencia de dispositivos para el seguimiento y la revisión;
- el grado de participación de las partes interesadas.

Los resultados de estas auditorías se sintetizaron en un documento de la IDI titulado *¿Están las naciones preparadas para la implementación de la Agenda 2030? Perspectivas y recomendaciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*¹⁸.

El documento destacaba:

- la existencia de un alto grado de aceptación de las recomendaciones, cercano al 65 %;
- la buena receptividad de los informes por parte de los gobiernos y la consiguiente adopción de diversas medidas y acciones para fortalecer la gobernanza. Se identificaban como buenas prácticas los casos de los gobiernos de Botsuana, Chile, Costa Rica, España, Filipinas, Georgia y Guatemala.
- el gran valor de la interacción con las partes interesadas, tanto para la ejecución de las auditorías como para explicar sus hallazgos y recomendaciones. Se subrayan las buenas prácticas de las EFS de Bhutan, Botsuana, Cuba, Eslovaquia, Filipinas, Georgia, São Tomé y Príncipe, Tuvalu y Uruguay.

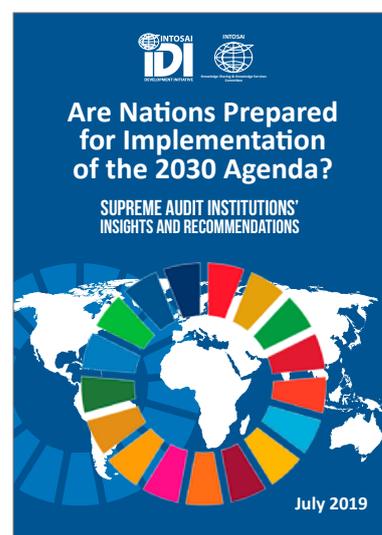
A partir de esta experiencia, la IDI concluyó que era necesario dar un paso adelante y fiscalizar la efectiva realización de los ODS.

Para ello, en la **segunda fase** del proceso, en 2020, la IDI desarrolló una primera versión del Modelo de Auditoría de ODS (ISAM¹⁹) destinado a facilitar la «auditoría de la implementación del conjunto de políticas que contribuyen al logro de una meta acordada a nivel nacional, vinculada con una o más metas de los ODS». De acuerdo con esta versión del ISAM —la siguiente se publicaría en 2024— la auditoría debería permitir apreciar el progreso en el logro de las metas acordadas, la probabilidad de alcanzarlas y su adecuación con los objetivos nacionales.

17. Del inglés *Leave No One Behind* o LNOB.

18. IDI and INTOSAI Knowledge Sharing Committee, *Are Nations Prepared for Implementation of the 2030 Agenda? Supreme Audit Institutions' Insights and Recommendations*, 2019.

19. IDI, ISAM. *Modelo de Auditoría de los ODS de la IDI. Versión Piloto*, 2020.



Para asegurar una alta calidad, ISAM se basa en las normas ISSAI, al tiempo que requiere que la auditoría se planifique y realice teniendo en cuenta el *enfoque integrado de Gobierno*, lo que exige mapear el conjunto de instituciones que contribuyen a los ODS y examinar la implicación de las diferentes partes interesadas²⁰.

La **tercera fase** del proceso se implementó entre 2020 y 2022, y consistió en realizar auditorías cooperativas de diversos ODS, basadas en el ISAM y ejecutadas en distintas regiones de INTOSAI. Se efectuaron tres: la «Auditoría de Sistemas Nacionales de Salud Pública Fuertes y Resilientes» (ODS 3.D), la «Auditoría sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres» (ODS 5.2) y la «Auditoría Cooperativa sobre Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos» (ODS 12.7).



AUDITORÍA COOPERATIVA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS



La «Auditoría de Sistemas Nacionales de Salud Pública Fuertes y Resilientes» se realizó durante la pandemia del COVID-19. Los sistemas nacionales de salud pública tuvieron un papel crucial, por ello se decidió efectuar una auditoría cooperativa sobre la meta ODS 3.d, relativa a los esfuerzos del gobierno «para fortalecer las capacidades de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud a nivel nacional y mundial». El objetivo de la auditoría consistió en contribuir a crear y mantener sistemas nacionales de salud pública fuertes y resilientes que conduzcan al bienestar general. Desde la perspectiva de la inclusión, las EFS debían apreciar la equidad en el acceso a los sistemas de salud pública y la prioridad otorgada a los sectores más vulnerables. La auditoría se realizó en inglés, y en ella participaron 35 EFS pertenecientes a cinco regiones de INTOSAI. La Organización Mundial de la Salud colaboró en la formación de los auditores²¹.

20. Para mayor detalle acerca del alcance de ISAM, véase MARÍA LUZ MARTÍN SANZ, «ISAM: el modelo de auditoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI», *Revista Española de Control Externo*; vol. XXIII, n.º 67, enero 2021.

21. Para más información, véase sitio de la IDI: <https://www.idi.no/es/work-streams/relevant-sais/auditing-sdgs/audit-sdgs-implementation/cooperative-audit-sdg-implementation/sdg-3-d>

La *Auditoría sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres* reflejó el interés por un problema endémico en muchos países, agravado durante la pandemia del COVID-19. La auditoría fue realizada por la EFS de Uganda, con el objetivo de verificar en qué medida el gobierno estaba avanzando hacia el cumplimiento del ODS 5.2 «Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación». Esta auditoría —solo publicada en inglés— efectuó un mapeo institucional, tal y como preconiza el enfoque integrado de gobierno²². La auditoría determinó cuáles eran los factores que favorecían la existencia de este tipo de violencia e identificó las distintas partes interesadas y sus responsabilidades.

La «Auditoría Cooperativa sobre Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos» (ODS 12.7) fue realizada por 14 EFS de OLACEFS, a ella nos referiremos con más detalle en el próximo capítulo.

Finalmente, la **cuarta fase** se relaciona con el ajuste del modelo ISAM a partir de las lecciones derivadas de la implementación de las tres auditorías cooperativas realizadas. En julio del 2024, la IDI hizo pública la versión revisada del ISAM²³, efectuada en colaboración con UNDESA. La nueva versión es más flexible, sin dejar de lado el rigor metodológico, se brindan dos posibles vías de entrada (*entry points*) para realizar la auditoría: los programas y los procesos. La primera vía se centra en auditar los programas vinculados a una determinada meta ODS; la segunda, se focaliza sobre los procesos existentes para su realización, incorporando la noción de gobernanza. Esta versión del ISAM se complementará con otros documentos para facilitar la auditoría de dos temas centrales en la Agenda 2030: la «coherencia de las políticas públicas» y el principio de *no dejar a nadie atrás*.

3. La «Auditoría Cooperativa sobre Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos»: resultados y lecciones

3.1. Una auditoría cooperativa realizada por 14 EFS

A mediados de 2020, IDI y OLACEFS lanzaron la «Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos» (CASP²⁴), basada en el modelo ISAM. Esta auditoría estaba vinculada con el ODS 12.7, encaminado a «promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales». Participaron 14 EFS de OLACEFS²⁵, la Contraloría General de Costa Rica e IDI realizaron labores de apoyo y coordinación.

Las compras públicas son uno de los segmentos de gasto más importantes en el sector público; una contratación transparente y eficiente contribuye a la buena gestión de las finan-

22. Para más información, véase el informe de la Oficina del Auditor General de Uganda: *Office of the Auditor General Uganda* (oag.go.ug).

23. <https://idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1993-isam-2024-final-ecopy/file>.

24. Del inglés: *Cooperative Audit for Sustainable Procurement*.

25. Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y República Dominicana.

zas públicas. Igualmente, «la contratación pública tiene un enorme poder adquisitivo, y como tal, ofrece una valiosa oportunidad para orientar el gasto público hacia un crecimiento verde e inclusivo que permita contribuir al logro de objetivos sostenibles»²⁶.

CASP pretendía fomentar «EFS que contribuyesen a fortalecer prácticas de compras públicas sostenibles, mediante auditorías de alta calidad sobre la implementación de metas nacionales acordadas, vinculadas con el ODS 12.7». Las EFS debían realizar auditorías de calidad y contribuir a las prácticas sostenibles de contratación pública. Igualmente, se pretendía que las EFS incrementaran la capacidad de su personal para auditar los ODS, utilizar los análisis de datos y realizar auditorías de desempeño de acuerdo con las ISSAIs²⁷. Finalmente, se esperaba que los gobiernos aceptarían las recomendaciones de la auditoría, fortalecieran las acciones para cumplir con los compromisos vinculados con el ODS 12.7 y mejoraran la contratación pública.

El concepto de compras públicas *sostenibles* entrañó varias dificultades para la administración pública. Al criterio de atribución tradicional de precio/calidad, se tuvieron que añadir otros relativos a la sostenibilidad económica, social y medioambiental²⁸. Los desafíos son múltiples: la existencia de suficientes proveedores con características «sostenibles» para asegurar la competencia, la incorporación de la sostenibilidad en la normativa de contratación pública, y la reorganización de la administración para poder gestionarlos. En el caso de las EFS el desafío consistió en incorporar la sostenibilidad a los criterios de fiscalización de las compras, hasta ahora centrados en el menor precio dada una determinada calidad.

Las EFS tuvieron que aceptar que la fiscalización de las compras debía ser realizada a través de una auditoría de desempeño, en lugar de mediante la tradicional auditoría de cumplimiento. La auditoría de desempeño está mejor adaptada a examinar los resultados y evaluar el avance de las políticas públicas con relación a las metas de los ODS.

La utilización del ISAM y la incorporación del análisis de datos permitieron innovar los procesos de auditoría, apoyándose en el avance tecnológico. Por otro lado, en plena pandemia del COVID-19, las EFS tuvieron que incrementar sus capacidades para auditar de modo remoto y explotar las bases de datos.

El apoyo de IDI consistió en desarrollar un modelo de auditoría específico CASP basado en la versión original de ISAM²⁹, elaborar una guía sobre análisis de datos³⁰, capacitar a los auditores y acompañarlos durante la ejecución de la auditoría y la presentación de los informes.

26. IDI, *¿Están las naciones promoviendo la contratación pública sostenible como un instrumento estratégico para el crecimiento verde e inclusivo? Una Auditoría Cooperativa IDI-OLACEFS de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos (vinculada al ODS 12.7; CASP)*, 2022, <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1539-casp-article-spanish-public-procurement-and-sdgs>

27. International Standards of Supreme Audit Institutions. Normas de la INTOSAI.

28. Un ejemplo permite ilustrar el concepto de las compras públicas sostenibles sería la adquisición de papel por parte de un ministerio, siendo el proveedor una empresa local liderada por mujeres. Es decir, una adquisición con un componente social, de promoción de la industria local y que consideraba el caso de actores vulnerables dentro de ese contexto; esto es, mujeres dirigiendo una pyme.

29. R. J. MENDOZA MOGOLLÓN y E.G. ORTEGA PÉREZ, *Auditoría CASP: Elementos clave para la implementación de CPS*, documento desarrollado para viabilizar la iniciativa CASP, 2020.

30. S. PARADA y MARTÍN RUBIONE, *El análisis de datos y su aplicación en auditorías de desempeño. Abordajes para la Auditoría Cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos (CASP)*, documento desarrollado para viabilizar la iniciativa CASP, 2020.

Los informes de auditoría fueron sometidos a instancias independientes de aseguramiento de calidad y a un proceso de identificación de lecciones aprendidas. Una vez concluido el proceso, las EFS participantes reflexionaron y aportaron propuestas para mejorar el modelo ISAM³¹.

3.2. Lecciones aprendidas

Entre fines de 2021 y mediados de 2022, 13 EFS (sobre las 14 participantes) publicaron sus informes de auditoría. Hemos identificado cinco lecciones que, a nuestro juicio, son extrapolables a las auditorías de los ODS.

1) Es necesario mejorar el conocimiento general de los ODS y de los compromisos y priorizaciones nacionales

La planificación y ejecución de las auditorías sufrieron de un conocimiento insuficiente de los ODS. En particular, de los cinco pilares en los que se basa (personas, prosperidad, planeta, asociaciones y paz³²), de sus tres elementos operativos (inclusión social, crecimiento económico y protección del medio ambiente) y de su estructuración en metas.

Se observó una falta de comprensión de las interconexiones entre diversos objetivos y/o metas y entre las diversas agencias responsables. La existencia de buenas interconexiones es uno de los criterios de auditoría para medir la eficacia o evaluar el progreso alcanzado.

Cada gobierno se comprometió únicamente con determinados objetivos y metas prioritarias de la Agenda 2030, los incluyó en sus propias políticas públicas y les asignó recursos. Las EFS no conocían suficientemente estos compromisos y tuvieron dificultades para desarrollar el enfoque de auditoría propuesto por el ISAM. Esto es, desarrollar planes anuales de auditoría de los ODS priorizados por el gobierno que, realizando fiscalizaciones complementarias y recurrentes, cubrieran, en un periodo determinado, la totalidad de estos.

Desde el punto de vista de la gobernanza para realizar los ODS, un adecuado conocimiento de los objetivos y metas nacionales es también fundamental para determinar si las estructuras institucionales, la normativa y el presupuesto permiten una ejecución coherente de la Agenda 2030.

Las EFS podrían mejorar su conocimiento a partir de los «Informes Nacionales Voluntarios» en los que cada país expone sus compromisos con los ODS, sus avances y el contexto particular en el que los lleva adelante³³.

2) Reforzar el análisis preliminar para identificar criterios de auditoría

En varios casos, los gobiernos nacionales se habían comprometido con el ODS 12.7 de compras sostenibles, pero sin establecer una meta nacional que explicitara el compromiso y los procedimientos elegidos para llevarlo adelante.

Para los auditores, esta carencia implicaba no contar con el criterio de auditoría fundamental para evaluar las acciones de gobierno, limitando el alcance, la relevancia y el impacto de la auditoría. Los auditores tuvieron que realizar un análisis previo para identificar dónde y

31. Una instancia posterior de reflexión regional, aunque centrada en el avance de las compras públicas sostenibles, fue el informe regional publicado en 2022 por la Contraloría General de Costa Rica: *Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos. Informe Regional*,

32. Conocidas en inglés como las 5Ps: *people, prosperity, planet, partnership and peace*.

33. En el caso del Gobierno de España, véanse el *Informe de España para el Examen Voluntario Nacional 2018* y el *Informe de Progreso 2021 y Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030*, <https://hlpf.un.org/countries/spain>.

cómo se formalizó el compromiso con el ODS 12.7: ¿en una política genérica? por ejemplo, ¿la política nacional de compras públicas?; o ¿en la estrategia nacional para la Agenda 2030?

El análisis alargó los plazos e incrementó los recursos necesarios para la planificación de la auditoría.

3) Asegurarse de contar con las capacidades y los recursos para implementar ISAM y adoptar un enfoque integrado de gobierno

Las auditorías sobre los ODS determinan el progreso alcanzado por políticas públicas con relación a las metas nacionales comprometidas. Como se trata de medir resultados de gestión pública, la metodología subyacente a ISAM es la auditoría de desempeño y no la auditoría de cumplimiento.

Sin embargo, se ha observado que en varias EFS la práctica en auditoría de desempeño no es lo suficientemente sólida. La experiencia de CASP ha demostrado que en estas EFS suelen limitarse a verificar el respeto de las normas, sin abordar cuestiones esenciales para los ODS, como el grado de realización de la meta, la eficiencia de los procesos, o la efectividad y el impacto de la política pública.

Por otro lado, una auditoría sobre la realización de ODS posee un grado de complejidad mayor al de las auditorías de desempeño, ya que requiere la utilización de un *enfoque integrado de gobierno (EIG)*. En lugar de concentrar la auditoría en un único sujeto responsable principal de la gestión de la política pública relacionada con el ODS, deben identificarse todos los actores públicos y privados involucrados en la misma. Se trata así de aplicar un enfoque integrador de la administración pública, para abordar con garantías el problema de creciente fragmentación en el sector y los servicios públicos.

El ISAM adopta el EIG ya que «es coherente con la naturaleza integrada de la Agenda 2030 y los ODS, que requiere considerar la complejidad de desafíos al desarrollo sostenible y las interrelaciones entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales, así como alinear y coordinar los esfuerzos de los ministerios y entidades para permitir respuestas integradas a las necesidades y prioridades nacionales».

El EIG requiere que las EFS mapeen las instituciones que contribuyen de un modo relevante a la meta ODS a auditar; posteriormente, la auditoría se deberá planificar y conducir sobre un conjunto crítico de estas instituciones.

EJEMPLO DE LOS MÚLTIPLES SUJETOS DE CONTROL APLICANDO EL ENFOQUE INTEGRADO DE GOBIERNO

ODS 10.1. «DE AQUÍ A 2030, LOGRAR PROGRESIVAMENTE Y MANTENER EL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS DEL 40 % MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN A UNA TASA SUPERIOR A LA MEDIA NACIONAL»

La auditoría podría comprender:

- una revisión de los esfuerzos emprendidos por varios ministerios, incluyendo aquellos responsables del bienestar social, educación, empleo, desarrollo rural, finanzas, economía, salud y familia, entre otros.
- un análisis de los esfuerzos de distintas entidades: agencias locales de empleo y capacitación; servicios sociales; centros de planificación familiar; las entidades que asisten a los migrantes y los institutos de investigación social.
- un examen de cómo estos actores cooperan y se comunican entre sí³⁴.

Utilizar el ISAM y aplicar el EIG requiere auditores de desempeño experimentados, más tiempo y recursos. Como resultado, se alargarán los plazos de ejecución de la auditoría.

34. Ver ISAM (versión 2020), página 14.

4) Entender los conceptos de coherencia y coordinación de las políticas públicas para la realización de los ODS e incorporarlos al enfoque de auditoría

Un elemento fundamental de la aplicación del EIG consiste en determinar el grado de coherencia y coordinación que existe entre las diversas políticas e instituciones.

En el marco de los ODS, la OCDE asocia la coherencia con la integración de políticas y la define como «... un proceso mediante el cual las instituciones ajustan sus mandatos, políticas y objetivos sectoriales a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y toman sus decisiones en materia de políticas teniendo en cuenta las interacciones (sinergias y compensaciones) entre las áreas económica, social y medioambiental, con vistas a abordar las múltiples dimensiones de los retos en materia de desarrollo sostenible de forma más equilibrada»³⁵. El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, señala los posibles riesgos asociados: «fragmentación, superposición, duplicidad y vacíos de las políticas públicas»³⁶.

La verificación de la coherencia abarca dos dimensiones: horizontal y vertical.

La coherencia horizontal implica la coordinación entre organismos de similar rango institucional o que se ubican en una misma jerarquía de gobierno. Un hallazgo de auditoría típico es el «funcionamiento en silos», donde los ministerios y departamentos de gobierno están enfocados exclusivamente a sus propios objetivos, desatendiendo —e incluso perjudicando— otros de carácter transversal.

La coherencia vertical se refiere a la coordinación entre actores institucionales que pertenecen a una jerarquía distinta o a distintas jurisdicciones (por ejemplo; ámbito nacional, provincial y local). La coordinación resulta más compleja en el caso de países con organización federal o en el que existe una fuerte descentralización regional o local. En este contexto, las EFS no siempre pueden auditar la efectiva realización de los ODS en los ámbitos regionales o locales y necesitan colaborar con otras entidades auditoras.

La mayoría de las EFS recomendaron acciones para mejorar la coherencia: la formalización de acuerdos interinstitucionales de gestión, el nombramiento de una autoridad de supervisión y la mejora del flujo de información sobre las compras públicas.

En el caso de la coherencia vertical, las EFS recomendaron que la autoridad nacional de contratación pública desarrollase planes de acción que permitan una mayor comunicación y coordinación con los gobiernos regionales y locales.

5) Entender el principio de *no dejar a nadie atrás*

Una de las características fundamentales de la Agenda 2030 es su compromiso con el principio de la inclusión y de *no dejar a nadie atrás*. Este principio supone que las políticas públicas encaminadas a los ODS deben considerar explícitamente los grupos de personas más vulnerables, procurando incluso que estos sean los primeros beneficiarios.

35. OCDE. Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible. OECD/LEGAL/0381, 2019.

36. Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), *Análisis FSDL. Guía práctica para aplicación del Análisis de Fragmentaciones, Superposiciones, Duplicidades y Lagunas*, <https://portal.tcu.gov.br/analise-fsdl-guia-pratico-para-aplicacao-da-analise-de-fragmentacoes-sobreposicoes-duplicidades-e-lacunas.htm>

La definición de «vulnerabilidad» depende del contexto y de diferentes factores interconectados: género, pobreza (dada por niveles de ingresos y de acceso a servicios), discapacidad, edad, raza, o condición migrante.

Las EFS han realizado progresos en la incorporación de la inclusión en sus fiscalizaciones³⁷, no obstante, la metodología para identificar a los más vulnerables y darles prioridad en el enfoque de auditoría es todavía incipiente.

Las auditorías CASP han identificado a las mujeres que dirigen pequeñas y medianas empresas (PyME) como el grupo más vulnerable en relación con el ODS 12; esta conclusión es compartida por otros actores, como la ONU Mujeres y la Open Contracting Partnership. Las EFS han recomendado que las autoridades de compras coordinen esfuerzos con el Ministerio de la Mujer (o institución similar) para aumentar la participación de las mujeres en los procesos de compras, apoyar a las que son proveedoras del gobierno, y modificar las leyes de contratación pública estableciendo una cuota de compras que se otorgue a las PyME dirigidas por ellas.

4. Iniciativas destinadas a reforzar la gobernanza de las EFS

IDI ha llevado a cabo diversas iniciativas relacionadas con el ODS 16.6, encaminadas a promover EFS eficaces, transparentes y que rindan cuentas. Unas EFS de acuerdo con estos principios, han de ser independientes y estar bien gobernadas

Desde la aprobación en el 2015 de la Agenda 2023, IDI ha venido prestado apoyo a las EFS en estas áreas. Este apoyo se verá reforzado en los años venideros, ya que IDI ha situado la sostenibilidad como eje central de su estrategia, que tiene como lema unas «EFS independientes, confiables y sostenibles para construir mejores sociedades y mejores vidas».

El apoyo a la sostenibilidad incluye las iniciativas para la lucha contra la corrupción (que contribuyen al ODS 16.5) y el apoyo directo a las EFS de los países más vulnerables (en aplicación del principio de *no dejar a nadie atrás*).

PLAN ESTRATÉGICO 2024-2029 DE LA IDI, PRIORIDADES ESTRATÉGICAS Y LÓGICA DE INSTRUMENTACIÓN³⁸



37. Véase la *Política de Género e Inclusión* desarrollada por OLACEFS, 2021, <https://olacefs.com/gtg/document/politica-sobre-igualdad-de-genero-y-no-discriminacion-gtg/>

38. <https://idi.no/elibrary/bilateral-programmes/1810-idi-strategic-plan-2024-2029-vf-spanish/file>

4.1. EFS independientes

La independencia de la EFS de los órganos ejecutivos que audita es una condición previa fundamental para que puedan realizar su trabajo. Sin ella, no podrán cumplir eficazmente con su función de hacer que los gobiernos rindan cuentas y no podrán generar confianza entre la sociedad.

El Informe de balance global de las EFS 2023³⁹ muestra como los niveles de independencia de las EFS continúan disminuyendo. Esta tendencia refleja el deterioro en los índices globales de democracia que habrían retrocedido a los niveles de 1986. El acceso de las EFS a la información sigue disminuyendo, mientras que aumentan la interferencia en la ejecución de su presupuesto y en la planificación de las auditorías. Igualmente, el 10 % de las EFS registró algún tipo de injerencia grave contra las decisiones de sus dirigentes.

IDI presta asistencia a las EFS para que evalúen y refuercen su independencia y así poder responder a las amenazas. IDI promueve que las EFS se asocien con otros actores del proceso de rendición de cuentas: parlamento, organizaciones de la sociedad civil, organismos encargados de velar por la transparencia y la buena administración, defensores del pueblo, comunidad académica, medios de comunicación, etc. Para facilitar estos esfuerzos, la IDI ha puesto a la disposición de los dirigentes de las EFS, de la sociedad civil y de las agencias de cooperación *Kits* específicos y un Centro de Recursos⁴⁰ que proporcionan orientación y materiales.

La IDI está trabajando en pro de la independencia de las EFS con INTOSAI, Naciones Unidas, la OCDE, el FMI, Transparencia Internacional y otras organizaciones de la sociedad civil. En 2022, nombró a Helen Clark, antigua primera ministra de Nueva Zelanda, Embajadora de Buena Voluntad para la Independencia de la EFS. Su misión consiste en posicionar la independencia de las EFS en la agenda política mundial.

Las iniciativas de IDI han ido más allá de la prevención y la sensibilización. En 2018 lanzó el Mecanismo de Defensa Rápida de la Independencia de las EFS (SIRAM) que permite denunciar y dar una pronta respuesta a las amenazas y ataques. El número y la gravedad de casos no ha cesado de aumentar. En el 2023, IDI emitió dos informes relacionados con las EFS de Montenegro y Polonia y actuó en Croacia, Chipre y Sierra Leona. En agosto del 2024, publicó una nota expresando su preocupación con el proceso de destitución de la Auditora General y del Auditor General Adjunto de Sierra Leona, calificada de un paso atrás en la salvaguardia de la independencia de la EFS⁴¹. En el caso de OLACEFS, se ha creado un «grupo de referencia» para el seguimiento de los temas relacionados con la independencia.

La IDI se ha fijado como objetivo estratégico para el periodo 2024-2029 ayudar a las EFS a crear marcos jurídicos sólidos y sostenibles y a establecer mecanismos de coordinación institucional. Igualmente, para respaldar la legitimidad, reputación y credibilidad de las EFS, se desarrollarán acciones encaminadas a fortalecer la propia rendición de cuentas de las EFS y su marco de integridad.

39. IDI, *Global SAI Stocktaking Report 2023*, <https://idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/2001-global-sai-stocktaking-report-2023-english/file>

40. SIRC, por sus siglas en inglés.

41. <https://www.idi.no/news/independent-sais/sierra-leone-joint-position-briefing-note>

4.2. EFS bien gobernadas

La buena gobernanza exige planificar, seguir, evaluar y gestionar el desempeño y los riesgos de las EFS tanto a nivel estratégico como operativo. Igualmente, se debe garantizar un buen sistema de gestión de recursos humanos, promover la ética y la inclusión y disponer de unas tecnologías de la información que faciliten la digitalización. Finalmente, la buena gobernanza depende fundamentalmente del ejercicio de un liderazgo eficaz e inclusivo.

Para hacer más sostenibles las EFS, la IDI ha desarrollado seis iniciativas en materia de gobernanza:

- El Marco de Medición del Desempeño de las EFS de INTOSAI permite evaluar su desempeño y sus capacidades en referencia a las ISSAIs y a las buenas prácticas. Esta evaluación es un punto de partida para desarrollar planes estratégicos y de acción de mejora.
- La iniciativa Medición del Desempeño y Reporte⁴² apoya todos los aspectos de la gestión estratégica: planes estratégicos y operativos, ejecución, seguimiento y presentación de informes de progreso. IDI ha publicado el *Manual de Gestión Estratégica*⁴³ para guiar a las EFS en este ámbito.
- La iniciativa pICTure se centra en la gobernanza de las tecnologías de la información. Incluye acciones de refuerzo en la planificación, la dirección del cambio digital, la adquisición de herramientas y servicios y la seguridad de la información. La digitalización es una cuestión clave para la sostenibilidad de las EFS; sin embargo, el Informe de balance global 2023 señala un retraso en esta área, solo la mitad de las EFS tienen una estrategia de digitalización o presupuesto asignado para este objetivo y sólo un tercio cuentan con personal especializado.
- TOGETHER apoya las EFS en la gestión de los recursos humanos, la ética, las cuestiones de género y la cultura inclusiva. Su actuación abarca todo el personal de las EFS, tanto auditor como no auditor, y se extiende a las áreas relacionadas con la selección, desarrollo, formación, promoción y evaluación del personal.
- CRISP es una iniciativa centrada en la Gestión de Crisis y Riesgos para las EFS que surgió como respuesta a la pandemia de COVID-19. Tiene como objetivo apoyar a las EFS para que desarrollen y fortalezcan sus sistemas de gestión de riesgos, crisis y «continuidad del negocio». IDI ha puesto a disposición de las EFS cursos de formación y materiales⁴⁴. En algunos casos, IDI presta apoyo directo a la EFS para desarrollar sus sistemas de gestión de riesgos y crisis.
- El liderazgo es la fuerza motriz más eficaz para asegurar la sostenibilidad y transformación de una EFS. MASTERY está destinada a apoyar a los líderes de las EFS para que desempeñen eficazmente su rol y tengan un mayor impacto dentro y fuera de sus instituciones. Los líderes de las EFS participan en una serie de sesiones que combinan clases

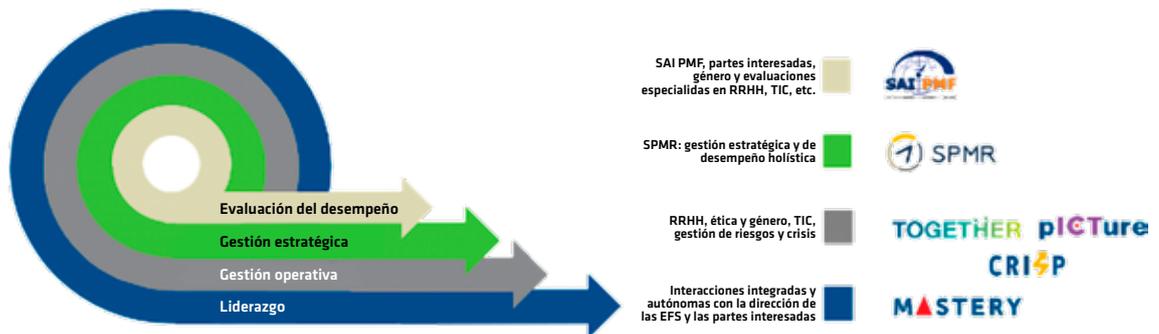
42. SPMR, por sus siglas en inglés.

43. <https://www.idi.no/es/elibrary/well-governed-sais/strategy-performance-measurement-reporting/1354-manual-sobre-gestion-estrategica-de-las-efs/file>

44. IDI, *Risk Management for Supreme Audit Institutions Quick Reference Guide*. 2023, <https://idi.no/elibrary/idi-administrative/tenders/well-governed-sais-work-streams/1841-crisp-risk-management-quick-reference-guide/file>.

magistrales con discusiones, ejercicios prácticos e intercambio de experiencias. Se han realizado sesiones sobre la gestión de las finanzas públicas y la prospectiva estratégica, la independencia, el liderazgo inclusivo y la gestión del cambio. MASTERY se realiza en colaboración con el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y con profesionales reconocidos en los temas seleccionados.

ABORDAJE INTEGRAL DE LAS INICIATIVAS PARA LA BUENA GOBERNANZA DE LA IDI (GENTILEZA DEPARTAMENTO DE INDEPENDENCIA Y BUENA GOBERNANZA, IDI)



Una de las últimas iniciativas lanzadas en 2023 pretende desarrollar el rol y las competencias de las EFS para garantizar los procesos de presentación de informes de sostenibilidad en el sector público. Esta iniciativa cuenta con la colaboración de asociaciones profesionales⁴⁵ y de la INTOSAI. De esta manera, la actuación de las EFS completaría el ciclo de rendición de cuentas, incluyendo la información y evaluación de la sostenibilidad de las entidades públicas.

4.3. Iniciativa «EFS en Lucha Contra la Corrupción»

La iniciativa «EFS en Lucha Contra la Corrupción» se llevó adelante entre 2017 y 2020 e implicó a 72 EFS. La iniciativa estaba vinculada con el ODS 16.5: «Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas». Abordó dos aspectos: auditar el marco institucional para luchar contra la corrupción, y evaluar el sistema ético de las EFS con relación a la ISSAI 130⁴⁶.

Nos centraremos en la experiencia y en los cambios positivos que generó en las 12 EFS de OLACEFS⁴⁷ que participaron en la iniciativa.

En la «Auditoría del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción» las EFS evaluaron diversas instituciones responsables del seguimiento, prevención, identificación y sanción de la corrupción. En el caso de México, por ejemplo, se auditó la instancia nacional de prevención, en el caso de Costa Rica se fiscalizaron los organismos municipales. En otros

45. La Federación Internacional de Contadores Públicos (IFAC) y la Asociación de Contadores Públicos Colegiados (ACCA).

46. INTOSAI, *ISSAI 130 Código de ética*, 2016, <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-130-Codigo-de-Etica.pdf>.

47. Se trata de las EFS de Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

países se fiscalizaron instituciones y programas en sectores específicos, como bancos, seguridad social, educación, agricultura, compras públicas y defensa. Los criterios de auditoría utilizados provenían de múltiples fuentes. En primer lugar, de los marcos regulatorios supranacionales vigentes, principalmente de las convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la corrupción. Otros criterios fueron aportados por IntoSAINT⁴⁸, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y por actores locales (como la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia de Argentina). Por último, las EFS identificaron criterios de auditoría a partir de sus propios marcos anticorrupción (Brasil y Estados Unidos) o de su metodología (Perú).



La evaluación del sistema ético de las EFS se realizó en dos etapas. La primera identificó las brechas del sistema ético de la EFS con relación al estándar ISSAI 130 en sus cinco componentes: integridad; independencia y objetividad; competencia; comportamiento profesional; confidencialidad y transparencia. La segunda etapa consistió en diseñar un Plan de Acción para resolver o mitigar esas brechas. A parte de la ISSAI 130, los auditores utilizaron otros criterios de evaluación derivados de las convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la corrupción, de IntoSAINT y de otros foros⁴⁹. Las EFS llevaron a cabo, en gran medida, los planes de acción y consiguieron establecer o reforzar sus sistemas éticos, adoptaron controles específicos y revisaron sus códigos de ética.

CONTRIBUCIÓN DE LA INICIATIVA «EFS EN LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN» AL DESARROLLO SOSTENIBLE

Auditoría del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción	➔	ODS 16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas
La evaluación del sistema ético de la EFS	➔	ODS 16.6 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

4.4. Apoyo directo a las EFS de los países más vulnerables

El objetivo del apoyo directo a las EFS, conocido como «apoyo bilateral», es mejorar la capacidad y el desempeño de las EFS en países vulnerables, permitiéndoles contribuir a mejorar la gestión de las finanzas públicas y al desarrollo sostenible. Los países vulnerables son aquellos que se enfrentan a situaciones difíciles, un Estado frágil, conflictos, crisis humanitarias, inestabilidad política, mala gobernanza o instituciones débiles.

IDI ha puesto en funcionamiento dos grandes programas de apoyo bilateral. El primero, la Asociación Acelerada de Apoyo entre Pares⁵⁰, destinado a EFS de África, que fue lanzado en

48. IntoSAINT es una herramienta desarrollada por INTOSAI para evaluar la integridad de las EFS, INTOSAI Capacity Building Committee | IntoSAINT (intosaicbc.org).

49. Por ejemplo, en Perú se identificaron criterios en la Conferencia Anual Internacional por la Integridad —o CAII—, organizada por la Contraloría General.

50. PAP-APP por sus siglas en inglés y francés.

2018 y se encuentra en su fase final. El segundo, la Iniciativa Global de Rendición de Cuentas de las EFS⁵¹ comenzó a operar en el 2023 con proyectos en varios continentes.

En el 2024, IDI tiene en marcha proyectos de apoyo a un total de 18 EFS. Los proyectos se basan en el análisis de necesidades y en la orientación aportada por la EFS beneficiaria. Las áreas principales de actuación incluyen la consolidación institucional, el apoyo a la gestión, la metodología de auditoría, el control jurisdiccional, los sistemas informáticos, la comunicación y las relaciones con el Parlamento y la sociedad civil.

IDI - PROGRAMAS DE APOYO BILATERAL A EFS

ASOCIACIÓN ACELERADA DE APOYO ENTRE PARES	INICIATIVA GLOBAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS EFS
Eritrea	Benín
Guinea	Belice
Madagascar	Dominica
Níger	Haití
Sierra Leona	Honduras
Somalia	Kirguistán
Sudán del Sur	Líbano
Gambia	Tayikistán
Togo	
Zimbabue	

Fuente: IDI. <https://idi.no/bilateral-support/about>

Una característica esencial de estos proyectos es la colaboración de otras EFS que aportan personal experimentado de apoyo. Por ejemplo, las EFS de Francia, Marruecos y Noruega colaboran en el proyecto de apoyo al Tribunal de cuentas de Madagascar, y aportan magistrados y auditores que realizan labores de capacitación y prestan consejo en auditorías y controles jurisdiccionales.



MADAGASCAR. FOTOGRAFÍA TOMADA DURANTE LA AUDITORÍA APOYADA POR IDI DEL SECTOR EXTRACTIVO AURÍFERO. RAPPORT DEFINITIF N°15/22-ADM/AUDIT/ROD/OR DU 25 OCTOBRE 2022 SUR LE SUIVI DES ACTIVITES D'ORPAILLAGE DANS LES PHASES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION. COUR DES COMPTES DE MADAGASCAR. 2022

51. GSAI por sus siglas en inglés.

Conclusión

La Agenda 2030 fue suscrita en el 2015, desde su lanzamiento se ha visto expuesta a crisis y obstáculos. Como señalan las Naciones Unidas en su informe del 2023:

«Los impactos de la crisis climática, la guerra en Ucrania, la debilidad de la economía mundial y los efectos persistentes de la pandemia de COVID-19 han puesto de manifiesto debilidades y han obstaculizado el progreso hacia la consecución de los Objetivos»⁵².

En este contexto, las EFS son actores relevantes a los efectos de la realización de la Agenda 2030 y de los ODS. Sus funciones de control contribuyen a la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza. Las auditorías de las EFS sobre los ODS permiten valorar los progresos alcanzados y facilitan información clave para la gestión de las políticas públicas de sostenibilidad.

El compromiso de INTOSAI y el trabajo de IDI, en colaboración con otros organismos internacionales, ha sido decisivo para dar prioridad a los ODS entre las EFS, para visibilizar su rol, y para realizar auditorías de calidad conforme a los estándares internacionales. La mayoría de las EFS se han comprometido con la Agenda 2030, muchas están progresivamente incorporando a su trabajo tanto el enfoque integrado de gobierno como el principio de *no dejar a nadie atrás*.

Las auditorías de la preparación de los gobiernos para implementar los ODS pusieron sobre la mesa cuestiones fundamentales, útiles para una gestión tan compleja en la que participan múltiples actores. El modelo ISAM, aportó una metodología robusta y generó auditorías de mayor calidad e impacto.

A partir de la experiencia de las auditorías CASP, podemos subrayar las siguientes lecciones:

- Es necesario que las EFS incrementen su conocimiento acerca de los ODS, sus fundamentos complejidades e interacciones. Las EFS debén conocer mejor los planes, prioridades y la globalidad de las políticas públicas que puedan tener incidencia en el conjunto de los 17 ODS y de sus 169 metas.
- Las EFS deben adoptar un *enfoque integrado de gobierno* que abarque a todas las instituciones que participan en las políticas públicas vinculadas a cada ODS. El enfoque incorpora los conceptos de coherencia horizontal y vertical y permite identificar fragmentaciones, superposiciones, duplicaciones o ausencia de políticas públicas. Para ponerlo en práctica se requiere más tiempo y recursos en la planificación y ejecución de la auditoría.
- Las EFS debieran invertir en capacitar a sus auditores en auditorías de desempeño y desarrollar equipos especializados en auditorías de ODS.
- Las EFS, están incorporando progresivamente en su trabajo de auditoría el principio de *no dejar a nadie atrás*. Las auditorías deben identificar los actores vulnerables en cada contexto, y entender que la vulnerabilidad abarca múltiples factores interconectados: pobreza, género, raza, discapacidad, condición migrante, edad...

52. NACIONES UNIDAS, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023*, edición especial, 2024.

Al mismo tiempo, el apoyo prestado por la IDI ha puesto de manifiesto que:

- La independencia de las EFS es una condición *sine qua non* para realizar su misión.
- Pretender EFS eficientes, transparentes y que rindan cuentas, en consonancia con el ODS 16.6, exige que las EFS se comprometan e inviertan recursos en mejorar su gobernanza, su gestión y su marco de ética e integridad. Las EFS deben abrirse al ciudadano, presentar sus cuentas y el resultado de su trabajo. Deben ser modelos de gestión ética.
- Aplicar el principio de *no dejar a nadie atrás* significa prestar un apoyo específico a las EFS de los países más vulnerables en colaboración con EFS pares.

Todas estas acciones se llevan a cabo en mejores condiciones cuando participan en ellas otros actores, los parlamentos, la sociedad civil, los organismos internacionales, el mundo académico. Tejer relaciones más sólidas con su entorno hará de las EFS instituciones más independientes, eficientes y sostenibles, contribuyendo a la realización de la Agenda 2030.

Referencias bibliográficas

ASAMBLEA GENERAL NACIONES UNIDAS. Resolución 70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015.

Contraloría General de Costa Rica: *Auditoría cooperativa de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos. Informe Regional*, 2022.

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), *Modelo de Auditoría de los ODS de la IDI* (ISAM por su sigla en inglés), versiones 2020 y 2024.

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), «¿Están las naciones promoviendo la contratación pública sostenible como un instrumento estratégico para el crecimiento verde e inclusivo? Una Auditoría Cooperativa IDI- OLACEFS de Compras Públicas Sostenibles utilizando análisis de datos (vinculada al ODS 12.7; CASP)»; <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1539-casp-article-spanish-public-procurement-and-sdgs>

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), *Auditoría de Desempeño. Manual de Implementación de las ISSAI*, versión 1, julio de 2021 (revisada en diciembre de 2023).

Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI (IDI), *Plan Estratégico 2024-2029*, 2023.

Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI), Comité de Compartir Conocimientos (KSC, por sus siglas en inglés), División de Administración Pública y Gestión de Desarrollo de la ONU (DAES), *Auditoría de preparación para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Guía para las Entidades Fiscalizadoras Superiores*, 2019.

Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en *INTOSAI 70 Years: The Contributions of Supreme Audit Institutions to Global Sustainable Development (70 años de INTOSAI: Las contribuciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores al Desarrollo Global Sostenible)*, 2023.

MARÍA LUZ MARTÍN SANZ, «ISAM: el modelo de auditoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Iniciativa de Desarrollo de INTOSAI», *Revista Española de Control Externo*, vol. XXIII, n.º 67, enero 2021.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Recomendación del Consejo sobre coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible*, OECD/LEGAL/0381 Serie «Instrumentos Legales de la OCDE», 2010.