

**ANEXO**

**ISSAI-ES 3100**

***DIRECTRICES PARA LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA***

## **1. Introducción**

La fiscalización operativa mejora el control del gasto público y le permite a las ICEX efectuar recomendaciones de mejora en la eficiencia y eficacia de la Administración Pública. Esta guía tiene por objeto resaltar los beneficios que tiene para las ICEX la realización de fiscalizaciones operativas. Sus destinatarios principales son los órganos de las ICEX que ostentan la función fiscalizadora y los auditores encargados de las fiscalizaciones. La idea central consiste en poner el foco en las necesidades estratégicas y las implicaciones generales de introducir, de manera habitual, en una ICEX, fiscalizaciones operativas. A este respecto hay que recordar que las ICEX que efectúan las mismas y la cultura administrativa son variables. Dado, en consecuencia, que no sería posible efectuar especificaciones demasiado concretas y detalladas, este documento se centra en las líneas básicas del proceso de implantación de dicho tipo de fiscalizaciones, así como de los recursos requeridos para ello. También destaca las características esenciales de la fiscalización operativa y su importancia, tanto para las ICEX, como para la Administración Pública y el conjunto de la sociedad.

Un número importante de ICEX ha encontrado dificultades para implantar fiscalizaciones operativas de manera continuada; ello sin olvidar las dificultades que pueden provenir de diferentes factores políticos y administrativos, así como de la complejidad que se deriva de la realización de una fiscalización operativa. La experiencia ha demostrado que la implantación de estas fiscalizaciones, de una manera continuada, puede llevar años. Por último, no hay que olvidar que el hecho de que una ICEX tenga desarrollados los trabajos conducentes a la realización de fiscalizaciones de cumplimiento y de auditorías financieras, no garantiza el éxito de la implantación de fiscalizaciones operativas, ya que estas últimas poseen características propias muy diferentes de las anteriores.

Las líneas básicas de este documento se pueden dividir en cuatro capítulos:

- Capítulo 2: desarrolla los principios clave de la fiscalización operativa y describe los beneficios de introducir este tipo de fiscalizaciones.
- Capítulo 3: señala las principales dificultades en la realización de las fiscalizaciones operativas.
- Capítulo 4: resalta los aspectos clave que deben tenerse en cuenta cuando se inicia una fiscalización operativa.
- Capítulo 5: suministra las ideas básicas para implantar en una ICEX un plan de realización de fiscalizaciones operativas.

## 2. Naturaleza y beneficios de la fiscalización operativa

### 2.1. ¿Qué es la fiscalización operativa?

La fiscalización operativa es una revisión independiente, objetiva y fiable acerca de si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organización de la entidad fiscalizada cumplen con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Puede extenderse a la posible detección de áreas de mejora. Los principios que guían la fiscalización operativa pueden definirse de la siguiente manera:

- Economía: principio de la gestión económico-financiera consistente en alcanzar los objetivos fijados en una organización, programa, proyecto, actividad o función minimizando el coste de los recursos utilizados.
- Eficiencia: principio de la gestión económico-financiera consistente en conseguir la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función y los recursos empleados para conseguir aquellos.
- Eficacia: principio de la gestión económico-financiera consistente en lograr los objetivos establecidos por una organización, programa, proyecto, actividad o función.

La fiscalización operativa busca analizar y evaluar el resultado de los programas gubernamentales de los servicios públicos. A diferencia de la auditoría financiera, se centra más en la actividad del gestor público que en las cuentas que éste rinde. Y a diferencia de la fiscalización de cumplimiento, está relacionada con los objetivos que se persiguen tras las actuaciones de la entidad fiscalizada, así como el sometimiento de la misma a los principios que antes hemos citado.

Así, las preguntas básicas a las que debe responder una fiscalización operativa son:

- ¿Se están consiguiendo los objetivos previstos?
- Si la respuesta es positiva ¿se están consiguiendo de la manera adecuada?
- Si la respuesta es negativa ¿Cuáles son las causas?

Algunas de las principales diferencias entre una auditoría financiera y una fiscalización operativa se resumen en el siguiente cuadro:

	<b>FISCALIZACIÓN OPERATIVA</b>	<b>AUDITORÍA FINANCIERA</b>
Objetivos	Evaluar si las actuaciones de los organismos fiscalizados se han realizado de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.	Evaluar si las operaciones financieras se han realizado de acuerdo con la legislación vigente y si las cuentas y estados financieros reflejan la imagen fiel de la situación económico-financiera y patrimonial de la entidad.
Campo de actuación	Políticas públicas, programas, organización, actividades y funciones.	Transacciones financieras, contabilidad y procedimientos de control.
Base académica y experiencia relevante	Economía, ciencia política, sociología, experiencia en investigaciones o evaluaciones profesionales y familiaridad con los métodos aplicados en la ciencia social así como otras aptitudes relevantes.	Contabilidad y derecho. Conocimientos propios de un profesional de la auditoría.
Métodos	Varían para cada fiscalización.	No suelen variar dependiendo de la fiscalización efectuada.
Criterios de auditoría	Más abierto al juicio profesional de los auditores.	Menos abierto al juicio de los auditores. Criterios estandarizados generalmente impuestos por la legislación.
Informes	Informes cuya estructura y contenido pueden ser muy variables dependiendo de los objetivos previstos para cada fiscalización.	Informes bastante estandarizados.

## **2.2. Beneficios externos a la ICEX**

La fiscalización operativa aporta beneficios para las entidades fiscalizadas, para el Gobierno de la nación, para los Parlamentos y para la ciudadanía en general.

Uno de los principios democráticos básicos es que la ciudadanía pueda exigir la rendición de cuentas de sus gobernantes. Ello se efectúa a través de las elecciones generales. Pero para que este principio tenga relevancia material, la ciudadanía necesita la mejor información posible sobre cómo se utilizan los recursos públicos y cómo funcionan, en general, los servicios públicos. Dado que las fiscalizaciones operativas proporcionan información objetiva y fiable sobre los asuntos citados, contribuyen a la transparencia y al buen gobierno.

La fiscalización operativa también juega un papel importante al mantener a los Parlamentos debidamente informados sobre las actuaciones del Gobierno y sobre el resultado de la aplicación de las propias leyes que elaboran. El legislador necesita información fiable e independiente sobre los resultados y efectos de las decisiones políticas que ha tomado con la aprobación de las leyes que elabora; por eso, la fiscalización operativa se convierte en una fuente de información privilegiada, dado que no está sometida a intereses ni de partidos políticos ni de grupos de presión. Por último, también el Gobierno de la nación se beneficia de la existencia de una evaluación independiente del resultado de sus actuaciones y de la prestación de los servicios públicos.

La fiscalización operativa también proporciona incentivos para promover cambios en el sector público. Contribuye a la mejora y reforma de la Administración Pública y del sistema de gobierno en general. En consecuencia, la fiscalización operativa se convierte en algo más que en un mero mecanismo de control del gasto público.

## **2.3. Beneficios internos a la ICEX**

La fiscalización operativa también fortalece la creatividad y mejora en los trabajos de la ICEX. Promueve que los auditores aprendan a concentrarse en asuntos relevantes desde un punto de vista social, político y económico.

Este tipo de fiscalizaciones tienen también la característica de contribuir a que las ICEX tengan una mayor presencia en los medios de comunicación porque los temas que se tratan en las mismas atraen una audiencia pública muy amplia. Además, otro efecto positivo de lo anterior puede ser el incremento de la motivación de los auditores que ven reconocido su trabajo en una mayor medida.

Dado que uno de los objetivos de la fiscalización operativa es identificar mejoras potenciales en la eficiencia de una Administración Pública –y por consiguiente ayudar a disminuir los gastos gubernamentales- la credibilidad obtenida por la realización de este tipo de fiscalizaciones puede incentivar a los Gobiernos y a los Parlamentos para que destinen más recursos humanos y económicos a las ICEX.

### **3. Los retos de realizar una fiscalización operativa**

A continuación se presentan una serie de aspectos que una ICEX necesita abordar cuando desarrolle la capacidad para realizar una fiscalización operativa. La ejecución con éxito de la fiscalización operativa requiere apoyo político, regulación apropiada, liderazgo y participación activa de la alta dirección. La ICEX requiere una financiación suficiente y buscar relaciones que puedan ayudarla en el desarrollo de capacidades y en el control de calidad.

#### **3.1. Es necesario un compromiso a largo plazo de la alta dirección**

Es importante que los órganos de dirección de la ICEX tomen en cuenta que la fiscalización operativa es diferente y exigente y su ejecución necesita de un tiempo adecuado. Los órganos de dirección de la ICEX necesitan tener una visión clara del propósito de introducir la fiscalización operativa, así como de los resultados que se desean obtener. La introducción de la fiscalización operativa requiere de un compromiso por parte de los órganos de dirección de la ICEX, y también es importante conseguir que la alta dirección se involucre activamente y que esté capacitada profesionalmente.

La experiencia prueba que la introducción de la fiscalización operativa a menudo requerirá cambios en actitudes, estilo de administración, comportamiento organizacional, prácticas de contratación, etc.; requiere de liderazgo para publicar informes de fiscalización operativa críticos, especialmente en un ambiente poco acostumbrado a tales críticas; se requiere valor para revelar el deficiente resultado de los programas o servicios gubernamentales, incluso cuando estos estén respaldados por pruebas y argumentos confiables, objetivos y ponderados. La fiscalización operativa requiere aptitudes que las ICEX con experiencia limitada o nula en ese campo tendrán que adquirir.

### **3.2. Un mandato apropiado es vital**

La ICEX debería intentar obtener un mandato legal adecuado que comprenda los criterios siguientes:

- Un mandato para llevar a cabo fiscalizaciones operativas sobre la economía, eficiencia y eficacia de los programas y entidades públicas;
- Libertad para escoger qué, cuándo y cómo llevar a cabo una fiscalización, y para las conclusiones sobre los resultados obtenidos;
- Libertad para hacer públicos los resultados de la fiscalización;
- Acceso a toda la información que se necesita para realizar el trabajo; y
- Libertad para decidir a quién contratar.

### **3.3. La importancia de desarrollar relaciones con las partes interesadas**

La ICEX debería estar preparada para promover el valor de la fiscalización operativa entre todas las partes interesadas. La ICEX necesita identificar a las partes interesadas clave y establecer una comunicación efectiva de dos vías con ellas; una razón para hacer esto es permitir a la ICEX desarrollar un entendimiento completo de las necesidades y expectativas de los diferentes grupos para tomar decisiones basadas en el conocimiento de cuáles son esas expectativas; otra razón es dar a la ICEX la oportunidad de explicar a las partes interesadas el propósito de la fiscalización operativa.

Al considerar la comunicación con las partes interesadas en la fiscalización operativa, es importante reconocer que algunas de ellas serán los contactos usuales de la ICEX, tales como el legislador y los organismos públicos, pero otras pueden ser un nuevo grupo con el cual no se ha estado relacionado previamente, tales como las comunidades académica y empresarial, los ciudadanos y sus representantes, instituciones de investigación, grupos de interés, entidades independientes tales como organizaciones no gubernamentales, políticos y representantes de los medios.

Para poder desarrollar buenas relaciones con el legislador y el gobierno, la ICEX también deberá trabajar de manera estrecha con estas partes interesadas; la ICEX necesita desarrollar procedimientos para comunicarse con los medios, el ente fiscalizado y otras partes interesadas clave, así como establecer redes cuando sea apropiado. Algunas de las partes interesadas clave están descritas a continuación, aunque no se pretende que la lista tenga el carácter de numerus clausus.

*El Legislador*

El legislador debería estar convencido sobre la necesidad de realizar fiscalizaciones operativas y, en su caso, apoyar con la concesión de fondos adicionales para la ICEX. Es importante que la ICEX gestione cuidadosamente las expectativas del legislador ya que es poco probable que la fiscalización operativa tenga resultados inmediatos y de impacto al decidir invertir en ella los beneficios solo llegarán a medio y largo plazo.

El órgano legislativo debería ser advertido sobre el hecho de que la fiscalización operativa tiene por objeto identificar las oportunidades de mejora en cuanto a la economía, eficiencia y eficacia. La reforma del sector público y la mejora del gobierno es posible que sucedan si hay un mecanismo parlamentario puesto en marcha para tener en cuenta los informes de fiscalización operativa. El legislador necesita establecer un procedimiento claro para recibir y debatir los informes de fiscalización operativa, para asegurarse que se tomen las acciones apropiadas; la ICEX debería aclarar que identificar y culpar a los gestores no es el propósito de la fiscalización operativa. Sus informes tampoco pretenden poner en cuestión las políticas públicas, sino centrarse en examinar su ejecución con espíritu crítico.

En algunos casos, las ICEX necesitarán intentar promover cambios legislativos que les permitan realizar fiscalizaciones operativas; en tales casos, la ICEX podría aprovechar una variedad de medios para ayudar a que el legislador sea consciente del valor de este tipo de fiscalización; esto supondría visitas a otros órganos legislativos, presentaciones sobre el impacto del trabajo y reuniones con los representantes de las ICEX con amplia experiencia en la realización de este tipo de fiscalizaciones.

La ICEX necesitará determinar las preferencias del legislador para las fiscalizaciones operativas relacionadas con:

- Reuniones para establecer los temas de fiscalización operativa de interés para el legislador;
- Desarrollar una buena relación de trabajo entre el legislador y la ICEX que asegure que los informes de fiscalización sean debatidos; e
- Información adicional que el legislador pueda requerir para permitir, a quienes trabajen con los informes de fiscalización operativa de la ICEX, interactuar efectivamente con el gobierno, por ejemplo, a través de audiencias ante el comité/comisión que desemboquen en preguntas a los funcionarios de los organismos fiscalizados y en la emisión de resoluciones legislativas.

### *Organismos fiscalizados involucrados*

La relación entre la ICEX y los órganos ejecutivos es a largo plazo; ambas partes necesitan cooperar para identificar formas constructivas de trabajar de manera conjunta; se deberían hacer esfuerzos para concienciar a las entidades fiscalizadas sobre los procedimientos relacionados con la fiscalización operativa.

En la fiscalización operativa, la ICEX busca conseguir un cambio beneficioso en las actuaciones gubernamentales; por esta razón, la ICEX apoya el interés del ejecutivo por ayudarlo a lograr sus objetivos. Cuando una ICEX señala la forma de mejorar la gestión, no está criticando al ejecutivo, puesto que constantemente surgen nuevas oportunidades de mejora.

Es importante asegurarse de que los órganos de gobierno estén de acuerdo con los procedimientos relacionados con la fiscalización operativa y entiendan los requerimientos clave de estos trabajos.

En algunos países, el Ministerio o la Consejería de Finanzas es un contacto central clave para las ICEX y un aliado potencial. Desarrollar una buena comunicación con el Ministerio o Consejería de Finanzas respecto de la fiscalización operativa, permitirá a la ICEX alcanzar sus objetivos en estos trabajos. La ICEX se beneficiará de una buena relación con el Ministerio o Consejería de Finanzas para fortalecer el apoyo a las recomendaciones de la fiscalización operativa y a las propuestas emitidas para mejorar los sistemas de gestión del ejecutivo; también es importante mantener buenos contactos con los organismos fiscalizados. Las ICEX necesitan ser imparciales y objetivas en las comunicaciones que afecten, tanto al Ministerio o Consejería de Finanzas, como a las entidades fiscalizadas, para asegurarse de no ser vistas como parciales.

Un diálogo apropiado con las autoridades públicas afectadas es crucial para alcanzar mejoras reales en la gestión; aunque una ICEX necesita ser independiente del ente fiscalizado, el desarrollo de relaciones profesionales buenas y abiertas podría facilitar al personal de la ICEX el desarrollo de fiscalizaciones rigurosas y útiles.

También se podría incrementar el impacto de la fiscalización si existe un acuerdo sobre los resultados entre las ICEX y los organismos fiscalizados afectados, si la ICEX demuestra que reconoce las presiones bajo las que los mismos tienen que operar, y si la ICEX está dispuesta a reconocer sus logros, así como lo que falta por hacer, es probable que el ente fiscalizado sea más abierto en sus comunicaciones con la ICEX, y que el ente fiscalizado esté más

dispuesto a brindar acceso al personal y a los datos que sean necesarios para que la ICEX realice el trabajo.

### *Ciudadanía*

Es importante considerar el interés de la ciudadanía sobre las fiscalizaciones operativas. La ciudadanía representa una fuente de ideas para realizar fiscalizaciones operativas, así como un origen de su demanda y un destinatario de sus informes.

La ICEX necesitará considerar la mejor forma de comunicarse con el público. Dependiendo de las circunstancias de cada país, región o comunidad autónoma esta comunicación podría incluir entrevistas televisivas, artículos en publicaciones, trípticos en lugares públicos tales como bibliotecas y el uso de la página web de la ICEX. La ICEX podría emplear estos medios de comunicación para explicar el nuevo enfoque de sus fiscalizaciones operativas y como éste permite a la ICEX verificar que el dinero de los contribuyentes es empleado por el gobierno de forma económica, eficiente y eficaz. La página web de la ICEX podría incluir también noticias sobre futuras fiscalizaciones operativas, invitando a los particulares a ponerse en contacto con la ICEX y a que le hagan llegar sus comentarios.

### *Medios de comunicación*

Es también importante para la ICEX tener una buena comunicación con los medios. Éstos pueden servir de vínculo con los ciudadanos para conocer su visión sobre los servicios públicos. Algunas veces, la opinión pública expresada por los medios de comunicación ofrece un mayor apoyo a este tipo de informes.

### *Otras partes interesadas*

Otras partes interesadas externas importantes son los representantes de la comunidad académica. Estos cuentan con conocimiento experto en áreas específicas de fiscalización y pueden ofrecer un punto de vista más objetivo y menos restringido por el interés personal. Los académicos pueden, así, servir como interlocutores adecuados, coautores y, en ocasiones, también como consultores en todas las fases de una fiscalización. Además, a menudo los académicos son auditores potenciales para la función de fiscalización operativa de la ICEX. Puede haber ocasiones en las que la comunidad empresarial pueda también brindar su conocimiento para temas específicos de fiscalizaciones operativas.

Las ONGs pueden ser una fuente de ideas muy útil. Éstas podrían haber llevado a cabo sus propias investigaciones a través de encuestas y estudios de caso, y podrían tener una amplia

red de contactos relevantes. La sociedad civil podría ser motivada para ejercer presión sobre el poder legislativo para que este actúe, especialmente si la ICEX facilita material de alta calidad que sea de interés para las ONGs.

### **3.4. Los temas de organización deben ser atendidos**

La fiscalización operativa es una actividad basada en el conocimiento, y el trabajo de alta calidad le es de vital importancia. Dadas sus características especiales, requiere de competencias especiales. Es una disciplina de investigación que requiere flexibilidad, imaginación y aptitudes analíticas. Los procedimientos, métodos y normas excesivamente detallados pueden, de hecho, obstaculizar el funcionamiento eficaz de las fiscalizaciones operativas.

La habilidad para reclutar al personal idóneo es un factor crítico. Es bien sabido por las ICEX con gran experiencia en fiscalizaciones operativas que dirigir este tipo de fiscalizaciones requiere de diferentes conocimientos a los que se requieren para la auditoría financiera. Consecuentemente, un proceso de reclutamiento adecuado es esencial. Generalmente se requiere que los auditores de la fiscalización operativa cuenten con título universitario. La experiencia en trabajos de evaluación e investigación cualificada es una ventaja. Las cualidades personales tales como creatividad, receptividad, integridad, y las habilidades orales y escritas son vitales. También es necesario estar familiarizado con los métodos aplicados en ciencias sociales. Un buen conocimiento de la administración y su organización también ayuda a asegurar que estos auditores hagan sugerencias realistas y asequibles encaminadas a la consecución de mejoras en la gestión pública.

Es importante asegurar que se estimule el intercambio de conocimientos y aprendizaje en la organización. Contar con una dirección competente es también un aspecto esencial.

### **3.5. Factores clave del éxito**

Estos factores son algunos de los considerados como clave para el buen desarrollo de una fiscalización operativa:

#### *Implicación de la alta dirección*

- Definir una visión clara de lo que se logrará y establecer los objetivos para la fiscalización operativa;

- Tener en cuenta que la fiscalización operativa es compleja, difiere de las auditorias financieras y de las fiscalizaciones de cumplimiento y su ejecución puede ser larga en el tiempo;
- Ser consciente de que podrían requerirse cambios en el estilo directivo y en la organización;
- Conseguir que la alta dirección esté activamente implicada y capacitada profesionalmente; y
- Sentirse libre para cuestionar los programas o servicios de deficiente funcionamiento, siempre y cuando ello esté respaldado por pruebas y argumentos sólidos, objetivos e imparciales.

#### *Relaciones externas*

- Obtener apoyo político y contar con un mandato legal;
- Asegurar que las autoridades gubernamentales comprendan las necesidades clave de la fiscalización operativa;
- Establecer relaciones con académicos, ONGs y otras partes interesadas;
- Establecer estrategias de comunicación con los medios, entes fiscalizados, ciudadanos y otras partes interesadas; y
- Elaborar informes interesantes, motivadores, bien fundamentados y enfocados al lector, que ofrezcan un valor añadido, promuevan la mejora del gasto y cuyos resultados sean ampliamente apreciados.

#### *Aspectos institucionales*

- Seleccionar adecuadamente al personal y contar con una dirección competente;
- Llevar a cabo el proceso de selección de personal que mejor se adapte a las necesidades de las tareas de la fiscalización operativa;
- Estimular el intercambio de conocimientos y el aprendizaje; y
- Desarrollar la capacitación interna metodológica, analítica y profesional.

## **4. Como Empezar**

### **4.1. A pequeña escala, con un proyecto piloto y con temas específicos**

Las fiscalizaciones operativas consumen tiempo, y más aún para los que nunca las han

realizado. Con el fin de introducir la realización de fiscalizaciones operativas, es recomendable buscar algún resultado rápido en uno o dos trabajos de fiscalización que puedan ser de utilidad para las partes interesadas, para los cuales la ICEX cuente con cierta experiencia. Estas fiscalizaciones no deben ser muy complicadas, ni tener un alcance demasiado amplio; sin embargo deben aportar algún tipo de valor añadido.

La ICEX podría considerar la ejecución de una fiscalización operativa piloto. Esta podría llevarse a cabo al margen del programa de fiscalización de la ICEX, de manera que exista un "espacio seguro" en el que se puedan cometer errores y aprender lecciones.

Puede ser útil elegir un tema sencillo para la primera fiscalización operativa. Esta manera de proceder permite reconocer problemas similares en la administración pública, y utilizar las experiencias de un área para nuevas fiscalizaciones.

Algunos ejemplos de posibles temas para los trabajos iniciales de una fiscalización operativa pueden ser:

Analizar el cumplimiento, de los objetivos

- Gestión del tiempo y de los recursos: por ejemplo, la eficiencia de los procesos de organización y la relación coste beneficio.
- Sistemas de inspección y control: por ejemplo, si los sistemas se centran en los focos de riesgos, tales como la corrupción, en lugar de analizar el cumplimiento respecto a procedimientos de bajo nivel;
- Funciones y procesos estratégicos del abastecimiento público;
- Prestación de servicios;
- Medio ambiente, cambio climático y sostenibilidad;
- Productividad y capacidades;
- Eficiencias, y
- Seguridad personal y general.

#### **4.2. Determinando los Recursos Necesarios**

##### *Recursos Financieros*

El comienzo a esta escala permitiría a las ICEX con recursos limitados iniciar la práctica de fiscalizaciones operativas. Los costes relacionados con el desarrollo de las competencias necesarias deberían ser tenidos en cuenta. Los gastos del personal se calcularían de acuerdo

a las metodologías contables ya establecidas (por ejemplo, los costes salariales más los costes fijos básicos, asignados como una parte del tiempo total por mes o año).

Para satisfacer las correctas prácticas presupuestarias, es importante que la función de fiscalización operativa tenga un centro de costes distinto de otras actividades de la ICEX, desde el principio, y que los presupuestos para las fiscalizaciones operativas individuales como los viajes y la contratación de consultores, se identifiquen por separado; lo mismo debe ocurrir con los gastos del personal.

Después de que la función de fiscalización operativa este mejor establecida, será necesario tener en cuenta en los costes el desarrollo de sistemas administrativos, tales como los que apoyan las políticas y procedimientos, los informes y la evaluación de la calidad. Sería posible utilizar información de aquellas ICEX que ya cuenten con las funciones de fiscalización operativa y tengan niveles y enfoques de costes similares.

Los costes adicionales que se requieran en recursos de personal, capacitación y materiales deben ser cuidadosamente calculados y discutidos con el poder legislativo. Puede ocurrir que el poder legislativo recomiende mejoras en el presupuesto de la ICEX a fin de reflejar la necesidad de un incremento de recursos.

### *Personal*

Inicialmente se podría realizar una fiscalización operativa empleando entre 3 y 5 auditores a tiempo completo (aunque, después, el número de auditores necesitará crecer. Un objetivo ambicioso podría ser que el área responsable crezca hasta 15 empleados dentro de los 18 a 36 meses siguientes a su establecimiento.

Las primeras fiscalizaciones operativas pueden ser desarrolladas por personal que se encuentre trabajando en la auditoría financiera. Si bien es cierto que algunos de los elementos de la formación contable son muy relevantes para la fiscalización operativa, tales como la evaluación de las inversiones y las metodologías de costes, la operativa es una especialidad en sí misma, con sus particulares requerimientos y aptitudes. A su debido tiempo, la ICEX podría contratar a personas con una experiencia sólida en el trabajo analítico y/o con antecedentes en la investigación. Eventualmente, la función de fiscalización operativa podría ser realizada por personas con antecedentes académicos multidisciplinarios.

Por lo tanto, merece la pena reflexionar desde el inicio acerca de cómo puede obtener la ICEX nuevas y mayores competencias. Si se dispone de financiación, la ICEX podría considerar contratar a una o dos personas con experiencia en evaluación, ciencias sociales o de consultoría de gestión. Alternativamente, un compromiso a corto plazo sería el que las ICEX adquiriesen tales aptitudes mediante la contratación de empresas consultoras.

#### *Las Asociaciones con otras ICEX y Académicos*

Las organizaciones de control deben ser prudentes respecto de los riesgos de dedicar recursos a esta nueva iniciativa, y en tales casos el apoyo de otras organizaciones puede ser, inicialmente, el mejor enfoque. Esto se debe a que otras ICEX tienen una amplia experiencia que puede contribuir al fortalecimiento de las aptitudes, incluida la introducción de fiscalizaciones operativas en las ICEX.

Otra potencial fuente de apoyo es la comunidad académica. Las instituciones académicas pueden tener mucha experiencia relevante, por ejemplo, evaluando las políticas públicas y llevando a cabo investigaciones en el ámbito social. Estas instituciones podrían estar dispuestas a trabajar en colaboración con la ICEX, posiblemente mediante la colaboración de personal académico.

#### **4.3. Concienciando a las ICEX**

Si se pretende que la fiscalización operativa se consolide en una ICEX, es importante crear conciencia, interés y entusiasmo. Uno de los mensajes clave a transmitir al personal es que el máximo responsable de la ICEX considere desarrollar la fiscalización operativa como una prioridad importante. Esto puede hacerse a través de los canales de comunicación interna más apropiados. Estos canales podrían incluir informes directos de la alta dirección. Es importante destacar que para introducir con éxito los beneficios de la fiscalización operativa, estas comunicaciones también deben ser apoyadas por acciones continuas, incluyendo las contenidas en esta guía.

#### **4.4. No estableciendo sistemas y procedimientos detallados en la etapa inicial**

Las ICEX no deberían llegar a la conclusión de que no pueden realizar la fiscalización operativa antes de contar con un sistema detallado para la planificación e implantación de esta modalidad. El trabajo de desarrollo de manuales de auditoría para la evaluación de la calidad puede llevarse a cabo en una etapa posterior, debido a que la carga de trabajo puede ser excesiva, y porque, de hecho es mucho más importante invertir los recursos iniciales en

las pruebas previas. El enfocar las primeras fiscalizaciones operativas con una "mentalidad piloto" puede ser muy útil para que todas las partes involucradas entiendan qué hay que aprender, y que es lógico cometer errores.

## **5. Desarrollando la capacidad para una función de fiscalización operativa**

La fiscalización operativa es una función de las ICEX que evoluciona constantemente, incluso para las que ya las han realizado durante muchos años. Una vez que las ICEX han comenzado sus fiscalizaciones operativas, es importante mantener el impulso para poder valorar la totalidad de los beneficios. Esto supone el desarrollo progresivo de aptitudes clave en fiscalizaciones operativas durante un suficiente número de años para poder asegurar que el trabajo inicial continúe en el tiempo. Así, se deberá considerar tanto la forma en la que se adquirió el aprendizaje inicial, para mejorar el proceso posterior, como la forma en que esta función puede evolucionar. Estas consideraciones diferirán necesariamente entre las metas a corto, medio y largo plazo; sin embargo, independientemente de lo anterior, las claves para el éxito recaerán en ser realistas acerca de las expectativas.

A continuación se señala un breve resumen de los asuntos de mayor importancia que la ICEX podría considerar a fin de desarrollar sus aptitudes en esta materia.

### **5.1. Director Operativo**

Un factor clave para el mantenimiento de la función de fiscalización operativa en la ICEX será el establecimiento del puesto de director operativo. con la responsabilidad de desarrollar y vigilar esa función. Entre sus tareas estaría la de gestionar las diversas cuestiones esbozadas en esta guía y garantizar que las áreas, tales como la selección de personal, la capacitación y el desarrollo de un marco de fiscalización operativa, sean adecuadamente abordadas y bien encauzadas.

Lo ideal sería que el papel del director operativo fuera respaldado por un miembro del máximo órgano fiscalizador de la ICEX que pueda actuar, tanto como administrador obligado a rendir cuentas de la función, como un "experto" que ayude a promover sus beneficios y que garantice que se va a disponer de los recursos necesarios para ayudar a lograr su éxito continuo.

## 5.2. Selección y formación del Personal

Es la calidad del personal que lleva a cabo las fiscalizaciones operativas lo que contribuirá en mayor medida al éxito de la función. Si bien, en un principio, las ICEX pueden requerir el empleo de auditores con experiencia en las funciones existentes de auditorías financieras y/o de cumplimiento, con el tiempo esta composición debería ser revisada. La fiscalización operativa abarca la totalidad de las entidades que integran el sector público y, en consecuencia, es importante que se vean reflejadas las aptitudes y competencias del personal. El personal con:

- i. títulos académicos en áreas tales como ciencias sociales; y
- ii. cualidades personales tales como integridad, creatividad, razonamiento, habilidades analíticas, y de comunicación oral y escrita.

Este es el personal ideal que debe reclutar las ICEX para la función de fiscalización operativa. Otra opción válida es seleccionar a técnicos con una gran experiencia dentro del sector público.

Esta selección debería complementarse con una formación inicial en esta materia y en los procedimientos de la ICEX. Esta formación puede ser impartida a través de una combinación de modelos internos y externos. El desarrollar un proceso de formación interna equilibrada que cubra áreas metodológicas, analíticas y profesionales, ayudará a desarrollar un ambiente de aprendizaje sólido. Cuanto más sea desarrollada y promovida una cultura del aprendizaje dentro de la ICEX, mayor será el intercambio de conocimiento interno, lo que puede contribuir a mejorar, tanto las aptitudes y experiencia del personal, como la calidad global de las fiscalizaciones operativas realizadas.

Otro beneficio consiste en estimular el intercambio de conocimientos en la ICEX. Con el desarrollo de una nueva función la ICEX debería ser consciente de los beneficios a los que puede aspirar al ejercer todas las funciones de la misma beneficiándose del trabajo conjunto de todas ellas

Muchas de las técnicas aplicadas en las fiscalizaciones operativas provienen del ámbito académico, tales como la investigación social y económica. En consecuencia, el desarrollo de relaciones y la colaboración durante cierto tiempo con investigadores externos experimentados, puede tener como consecuencia el ofrecer un enfoque independiente adicional a los trabajos de fiscalización operativa.

### **5.3. Marco de Trabajo de la fiscalización operativa**

Todo este proceso implica el desarrollo de un marco de trabajo apoyado por manuales, políticas y procesos de aseguramiento de la calidad. Este marco de trabajo debería ser desarrollado progresivamente a la vez que se realizan las fiscalizaciones. El marco de trabajo podría incluir, tanto el estudio de fiscalizaciones operativas ya realizadas, como de otras fuentes de información.

#### *Manuales, políticas y procedimientos*

El desarrollo e introducción de manuales, políticas, procedimientos y otras herramientas de apoyo jugará, a largo plazo, un papel importante en la consolidación e institucionalización de las fiscalizaciones operativas en la ICEX. Conforme la ICEX se vaya adaptando a la introducción de esta área de actividad y determine la forma de desarrollarla, debe plantearse la estandarización del enfoque y los métodos empleados mediante instrumentos tales como un manual de directrices de fiscalizaciones operativas.

Este tipo de documento, ya sea un manual, una directriz o una serie de directrices, que describa el marco de trabajo y, gráficamente, el proceso de una fiscalización operativa, desde su concepción hasta su ejecución, es utilizado asiduamente por aquellas ICEX más avanzadas en esta materia.

#### *El Control de Calidad*

Es necesario establecer un proceso de control de calidad (QC, por sus siglas en inglés), sobre la ejecución de cada fiscalización operativa para minimizar los riesgos de error y dirigirla de manera consistente. Este procedimiento debe estar documentado e incluir, por ejemplo, las diversas fases en el proceso de fiscalización, las verificaciones que serán llevadas a cabo (tales como las revisiones “entre pares” del trabajo preliminar y la revisión de textos de los informes finales), y las reuniones de trabajo para el estudio de cuestiones que se hayan suscitado en la fiscalización por los equipos auditores, los directivos y el máximo órgano fiscalizador. En esencia, el proceso de control de calidad podría ser contemplado en una “lista de verificación” (*checklist*) que los directivos deben completar mientras gestionan una actuación.

Más aún, para desarrollar un marco de trabajo firme de fiscalización operativa, la ICEX debería tratar de implementar un proceso estructurado de evaluación de la calidad (QA, por

sus siglas en inglés). Un proceso de evaluación de la calidad permite a las fiscalizaciones –a su conclusión– ser evaluadas independientemente sobre una base consistente respecto a criterios específicos. Llevar a cabo el proceso de control de calidad (QC), descrito anteriormente, sería uno de los pasos que el proceso de evaluación de la calidad (QA) revisaría y que la ICEX puede desarrollar con su propio criterio, basado en sus circunstancias particulares, con ejemplos de preguntas, tales como:

- **¿En qué medida el informe describe de manera clara el contexto financiero, administrativo y de gestión dentro del cual se lleva a cabo la revisión?**
- **¿En qué medida el informe ha sido bien estructurado y adecuadamente redactado?**
- **¿Incluye un resumen ejecutivo efectivo?**
- **¿Los gráficos y estadísticas fueron presentados y empleados apropiadamente?**
- **¿La justificación del enfoque del informe fue claramente establecida?**
- **¿La metodología de la fiscalización fue claramente establecida?**
- **¿Las conclusiones del informe y sus recomendaciones fueron imparciales, lógicas, consistentes y basadas en la evidencia citada?**
- **¿Hasta qué punto la fiscalización tuvo éxito en la consecución de sus objetivos y en el suministro de información útil para coadyuvar a mejorar los servicios públicos?**

Dado el papel fundamental que desempeñó el proceso de evaluación de la calidad (QA) en el desarrollo de la capacidad de fiscalización operativa, el máximo órgano fiscalizador de la ICEX debe participar en la elaboración de criterios y determinar claramente sus expectativas sobre lo que constituye una fiscalización operativa de alta calidad, eficiente y efectiva.

Quienes llevan a cabo la Evaluación de la Calidad (QA) de forma independiente, podrían ser altos mandos de la Unidad de fiscalización Operativa (sin participación en la realización de la misma), o figuras externas como académicos de alto nivel de universidades y/o escuelas de negocios/alta dirección. El empleo de la Evaluación de la Calidad externo ofrece una oportunidad a las ICEX para demostrar su sistema de rendición de cuentas a las partes interesadas. Atendiendo las observaciones de la Evaluación de la Calidad, la ICEX puede dar a conocer internamente ejemplos sobre buenas prácticas que se derivan de sus informes, para beneficio de todos los auditores. Si se detectasen informes que necesiten mejoras, uno o varios miembros del máximo órgano fiscalizador podrían trabajar con el equipo en la identificación de las cuestiones surgidas y las oportunidades de mejora en capacitación,

tutela y asesoramiento en áreas específicas.

### *Planificación*

La fiscalización operativa debe integrarse progresivamente dentro de la estrategia global de la ICEX y, por lo tanto, debe reflejarse en su planificación (ej. planes anuales y estratégicos) y en la consiguiente asignación de recursos. Las diversas formas de fiscalizaciones realizadas por la ICEX deben buscar complementarse entre sí, de tal manera que la información total proporcionada por la ICEX contribuya a una comprensión integral de la actividad gubernamental.

Si la ICEX es capaz de seleccionar temas de fiscalización operativa, el desarrollo de un sistema para determinar una cartera equilibrada de las mismas ayudará a proporcionar una cobertura adecuada de la actividad gubernamental. Inicialmente, podría establecerse una política de dirección relativamente simple. Esta podría incluir un enfoque en particular, por ejemplo, en la economía, en tanto se desarrollan las competencias en eficiencia y eficacia; o bien la elección de temas de mayor relevancia como es, por ejemplo, la reducción de procedimientos burocráticos excesivos con el objetivo de mejorar la transparencia, la eficiencia y la eficacia de las entidades que integran el sector público.

La importancia de contar con un plan estratégico que consolide el programa se verá acrecentada en la medida en que el número de personas y fiscalizaciones planeadas también crezcan. Entre las consideraciones que pueden hacerse para determinar el programa se encuentran:

- Evaluación basada en riesgos.
- Debates con el legislativo e Identificación de temas clave.

La divulgación de los informes contribuye a la transparencia en la gestión del sector público y demuestra la forma en la que la fiscalización operativa puede contribuir a mejorar la administración pública y el buen gobierno. En consecuencia, es primordial contar con un procedimiento de comunicación de los resultados a los destinatarios clave, como son los legisladores, los entes fiscalizados y los medios de comunicación. Básicamente, se debería identificar quién debe recibir información (y en qué orden), así como qué información se suministra.

Las ICEX adoptan diversas formas para dar a conocer sus informes. Por ejemplo, algunas ICEX utilizan los medios de comunicación, haciendo uso de notas y conferencias de prensa; mientras que otras ICEX se basan en un enfoque más discreto, si bien garantizando que el informe de fiscalización sea de fácil acceso al legislador, a los entes fiscalizados, a los medios de comunicación y al público en general.

Independientemente del método de comunicación, es importante considerar los mensajes específicos que deben ser comunicados, así como el lenguaje y estilo apropiados. Se debería prestar atención a los asuntos estratégicos relacionados con el sector público que merezcan ser mencionados o aquellos que mencionen buenas prácticas, en lugar de los que señalen simples deficiencias en su actividad. También deben tenerse en cuenta los detalles específicos de la información a publicar.

Por ejemplo, en algunos casos puede ser necesario asegurar la confidencialidad, como ocurre en las situaciones donde la divulgación de información esté prohibida por la legislación para asuntos de seguridad nacional.

#### *Diferencias en las Funciones de fiscalización*

Una ventaja de introducir las fiscalizaciones operativas es el disponer de un nuevo enfoque para el examen de los distintos aspectos del sector público. Sin embargo, comporta el riesgo de que la nueva perspectiva de fiscalización no sea siempre congruente con los hallazgos o conclusiones de las fiscalizaciones de cumplimiento o de las auditorías financieras. Por ende, es importante que la ICEX comunique a los entes fiscalizados las diferencias entre los objetivos de estas funciones y el por qué éstos pueden diferir.

En función del mandato de la ICEX, ésta puede optar por adoptar una posición desde, en un extremo, subrayar las diferencias entre las distintas modalidades de fiscalización y presentar las conclusiones aunque no sean necesariamente congruentes hasta, en el otro extremo, fomentar el trabajo en equipo para evitar que las entidades fiscalizadas reciban mensajes diferentes y que la ICEX publique información inconsistente.

#### **5.4. Seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de la fiscalización operativa**

Tras la publicación del informe de fiscalización operativa y de las deliberaciones llevadas a cabo por el legislativo, el ente fiscalizado puede ser requerido para responder a la ICEX o al legislativo sobre el cumplimiento de las recomendaciones surgidas de la fiscalización

operativa.

Cuando se considere que las observaciones y/o recomendaciones de una Auditoría operativa merezcan una revisión más amplia, puede ser apropiado que la ICEX lleve a cabo un seguimiento sobre el informe. En consecuencia, la ICEX debe tener establecido un sistema que recoja las observaciones de fiscalización y/o sus recomendaciones, así como las acciones llevadas a cabo por el ente fiscalizado en relación con ellos. Posteriormente, después de que haya transcurrido un periodo de tiempo razonable, la ICEX podrá llevar a cabo una evaluación más en detalle del progreso del ente fiscalizado en relación con las observaciones y la ejecución de las recomendaciones, informando al respecto a través de una fiscalización de cumplimiento.

El seguimiento es también importante a fin de evaluar los beneficios que surjan de los trabajos de una fiscalización operativa. Ayudará a evaluar la eficacia de la misma en términos de mejora de los servicios públicos.