

La puesta en práctica de las recomendaciones de los OCEX

**Reflexiones sobre cómo mejorar este aspecto esencial
para la eficacia de las instituciones de control externo**

Luis Ordoki Urdazi

Secretario General de la Cámara de Comptos de Navarra

I. La formulación de recomendaciones como aspecto esencial del trabajo de los Organos de Control Externo (OCEX)

Si preguntásemos a los responsables de los OCEX y a los auditores y técnicos que trabajan en ellos cual es el aspecto más importante del trabajo que desarrollan estas instituciones, seguramente, todos ellos coincidirían en destacar que las recomendaciones formuladas en los informes son la esencia de su trabajo ya que, mediante ellas, se ofrecen al gestor ideas y sugerencias sobre cómo mejorar la gestión pública, que es, en definitiva, la finalidad última del trabajo de los OCEX y lo que les da su razón de ser.

Las recomendaciones concretan, desde la independencia, objetividad, experiencia y rigor profesional que debe presidir la labor de los OCEX, las acciones y medidas que el ente auditado debe adoptar para corregir y mejorar las situaciones y deficiencias puestas de manifiesto por las instituciones de control externo en sus informes.

Seguramente también, todos ellos, coincidirían en afirmar que si tuviésemos que elegir un indicador que midiera la eficacia de las instituciones de control externo, sin duda este sería aquél que nos permitiera medir el grado de implantación, por parte de las entidades públicas auditadas, de las recomendaciones que formulan los OCEX en sus informes. Si las

instituciones públicas ponen en práctica las recomendaciones formuladas por los OCEX, su trabajo conseguiría el objetivo final de mejorar el sector público y sería eficaz. Por el contrario, la no implantación de aquellas pondría de relieve la ineficacia de la labor que los OCEX realizan.

Por ello y casi sin excepción las leyes y normas reguladoras de las instituciones de control externo proclaman la importancia de la formulación de recomendaciones y de su seguimiento y, con mayor o menor grado de detalle, se refieren a ella y a la forma de llevarla a cabo.

Como botón de muestra puede señalarse que la Declara-

ción de Lima, sobre las líneas básicas de la fiscalización, firmada en 1977 por los representantes de las instituciones estatales de control externo de todo el mundo agrupados en la INTO-SAI, señala en su artículo 1, que *el control no es un fin en sí mismo sino una parte imprescindible de un mecanismo que debe señalar la situación existente de tal forma que puedan adoptarse las medidas convenientes para su corrección.*

Por su parte, el documento de principios y normas de auditoría del sector público aprobado por los Organos Públicos de Control Externo del Estado Español y publicadas en 1992, señala en su apartado 4.2.4.7 que *el órgano auditor suele disponer de una valiosa información sobre la entidad auditada que le permite señalar como recomendaciones, medidas concretas que mejoren sus actuaciones y que para una mayor efectividad de las recomendaciones es importante que se lleve a cabo un seguimiento posterior de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas.*

Las leyes reguladoras de los OCEX recogen también con mayor o menor grado de amplitud esta cuestión señalando que estas instituciones, en el ejercicio de sus funciones, pueden proponer y recomendar las medidas necesarias para la mejora del sector público sujeto a su control, debiendo informar sobre ello a los parlamentos respectivos.

Se observa también que, en general, las instituciones de control externo más avanzadas en materia de control de fondos públicos, como las del ámbito

anglosajón, dedican un mayor esfuerzo a tratar esta cuestión en las normas reguladoras del ejercicio de su función fiscalizadora, llegando a sistematizar cómo deben formularse estas recomendaciones y efectuarse su seguimiento periódico individual mediante fichas de control y seguimiento sobre cada una de ellas⁽¹⁾. Ello a su vez les permite ofrecer datos sobre las recomendaciones que son puestas en práctica por las entidades fiscalizadas, los plazos de implantación y las razones que impiden la adopción de determinadas recomendaciones.

Sin embargo un aspecto esencial como este, muchas veces, no encuentra en la labor de los OCEX de nuestro entorno un tratamiento acorde a su importancia. Por un lado, las recomendaciones, frecuentemente, no se formulan con el rigor necesario ni en la forma más adecuada para que sean eficaces. Por otro lado, su seguimiento, en muchos casos, es asistemático y no tiene la periodicidad que sería deseable para asegurar su implantación por las entidades y organismos fiscalizados.

Como resultado de todo ello, muchas de las recomendaciones formuladas por los OCEX en sus informes caen en el olvido más absoluto y no son implantadas por los gestores públicos, con lo que una parte importante de los trabajos de

(1) Así, por ejemplo, la "General Accounting Office" de los Estados Unidos (GAO) contiene diversas normas, tanto en su *Manual de Comunicaciones (capítulo 12.10)*, como en su *Manual de Políticas y Procedimientos (capítulos 9.1 y 9.2)*, en las que señala con un amplio grado de detalle cómo han de formularse las recomendaciones y efectuarse su seguimiento periódico.

las instituciones de control y de sus recursos devienen ineficaces. En otras ocasiones, a pesar de que algunas recomendaciones puedan ser progresivamente implantadas, la falta de un seguimiento periódico hace que los Parlamentos y los máximos responsables de la gestión pública, cuando no los propios OCEX, desconozcan el grado de implantación de las mismas o las prioridades existentes en esta materia.

Además y seguramente como consecuencia de lo anterior, rara vez se ofrecen en las memorias de los OCEX datos relativos al indicador último de la eficacia de su trabajo, esto es, el grado de implantación por las entidades públicas fiscalizadas de las recomendaciones por aquellos formuladas.

Por todo ello, el objetivo de este breve trabajo no es otro que sensibilizar a los responsables y técnicos de los OCEX sobre esta cuestión fundamental del trabajo que realizan y ofrecer algunas ideas sencillas sobre cómo mejorar la actuación de los OCEX en este terreno.

2. ¿Cómo deben formularse las recomendaciones para que sean eficaces?

Como hemos señalado anteriormente, el mensaje más importante que los OCEX deben transmitir a los destinatarios de sus informes se concreta en las recomendaciones, de ahí la importancia que tiene hacerles llegar su contenido de forma clara y nítida.

El primer paso para que las recomendaciones sean efectivas y puedan ser asumidas y adoptadas por los gestores

públicos es el de su correcta formulación en la forma y en el fondo. Para ello basta con seguir una serie de reglas sencillas pero importantes.

Algunas de las ideas del "decálogo" sobre formulación de recomendaciones que se ofrecen a continuación, pueden parecer evidentes pero no por ello dejan de tener importancia máxima cuando muchas de ellas no se tienen en cuenta a la hora de redactar los informes.

Las recomendaciones, en términos generales, deben ser convincentes, relevantes y estar orientadas a su implantación. Para ello deben:

- 1º. Ser claras y concretas, debiendo estar directamente relacionadas con los hechos y conclusiones puestos de manifiesto en los informes.
- 2º. Estar dirigidas a quienes están facultados para la adopción de las medidas propias que exige su implantación. Para ello deben evitarse las recomendaciones genéricas, procurando identificar el departamento o cargo concreto responsable de su adopción.
- 3º. Ser relevantes y, en todo caso, derivarse de su aplicación beneficios potenciales superiores al coste que conlleve su puesta en práctica.
- 4º. Destacarse e identificarse con nitidez dentro de los informes, redactándose incluso con caracteres especiales que las diferencien del resto del informe.
- 5º. Ser convincentes en el fondo y en la forma. Para ello deben estar sólidamente soportadas y estar redactadas con un lenguaje directo.



- 6º. Estar formuladas de manera positiva y constructiva, evitando el tono negativo o recriminatorio hacia los gestores públicos indicando incluso, si es posible, la disposición favorable de estos a su implantación.
- 7º. Ser coherentes con recomendaciones formuladas en informes anteriores, justificando, en todo caso, los cambios de criterio que puedan producirse.
- 8º. Evitar expresiones tajantes en su formulación y, en caso necesario, ofrecer alternativas al gestor valorando el esfuerzo que pueda suponer su implantación.
- 9º. Ofrecer una idea al gestor de las acciones concretas que conducen a su implantación y de los costes que pueden suponer así como de los beneficios que conlleve.
- 10º. Ser asumidas por los gestores públicos durante la realización del trabajo de campo asegurando así, en la medida de lo posible, su adopción futura.

Muchas de estas sugerencias hacen referencia a la plasmación de las recomendaciones en el informe final y su objetivo último es ofrecer a los gestores públicos un resumen de las acciones que deben llevar a cabo en el futuro para mejorar la situación descrita en el informe correspondiente.

Sin embargo, no debemos olvidar que gran parte del éxito que puede garantizar la adopción a futuro de las recomendaciones formuladas por los OCEX radica en la fase de realización del trabajo de campo y en la asunción por los gestores públicos de las mismas desde un comienzo e, incluso, antes de que se hayan plasmado oficialmente en el informe escrito.

En este sentido es fundamental, por parte de los auditores y responsables de los OCEX, la cercanía con los gestores públicos durante la realización del trabajo de campo y en las fases posteriores de discusión de los distintos borradores de informe hasta la emisión del informe definitivo, contrastando con ellos los hechos y conclusiones que se vayan obteniendo en la realización del

trabajo y las medidas correctoras que deban adoptarse.

De esta forma los gestores públicos tienen oportunidad de exponer sus puntos de vista sobre los problemas que puedan ir surgiendo, valorar las recomendaciones que se les puedan ofrecer para corregirlos, contrastar su opinión con la de los auditores públicos al respecto, asumir progresivamente estas recomendaciones e iniciar el estudio para su implantación durante la realización del trabajo de campo contando, incluso, con el respaldo y apoyo inicial de los propios auditores.

En definitiva, es conveniente que el gestor público pueda asumir las recomendaciones que se le formulan desde un comienzo, para que pueda hacerlas suyas e implantarlas progresivamente. Este proceso debe iniciarse desde la realización misma del trabajo de campo, teniendo siempre presente que es el gestor público quien tiene que poner en práctica las recomendaciones formuladas y por tanto el éxito de su implantación radica, en gran medida, en que el gestor haga suyas las recomendaciones formuladas.

La formulación y plasmación de las recomendaciones en los informes siguiendo las pautas antes señaladas, facilita su comprensión y asunción por los gestores públicos y sienta las bases para su futura implantación por estos.

3. El seguimiento de recomendaciones como pieza clave para su implantación

Formuladas correctamente las recomendaciones por los OCEX, el segundo aspecto

básico para lograr su progresiva implantación es el de su seguimiento.

Finalizada la realización de un trabajo y formuladas las recomendaciones correspondientes, habrá un periodo de tiempo en que los gestores públicos estarán altamente motivados para la implantación de las sugerencias e ideas recibidas coincidiendo, normalmente, con la publicación del informe y posterior debate público que este pueda originar. Durante este periodo la propia sensibilización de los gestores públicos y la presión que pueden recibir de los legislativos, superiores jerárquicos y opinión pública en general, facilitan la adopción de algunas recomendaciones efectuadas en el informe.

Sin embargo, la práctica nos dice que, en la medida en que transcurre el tiempo, el interés del gestor en la puesta en práctica de las recomendaciones formuladas decae progresivamente y muchas de ellas pueden llegar a caer en el olvido, relegadas por la inmediatez y las urgencias del trabajo diario que se impone.

Por ello es también fundamental que los OCEX consideren el seguimiento de recomendaciones formuladas en informes anteriores como un aspecto esencial de su trabajo y un mecanismo clave para su implantación. Este seguimiento, por otra parte, debiera ser periódico y sistemático y quedar reflejado en los informes o memorias correspondientes. Por otra parte, puede tener un distinto alcance y tratamiento en función de que nos encontremos ante fiscalizaciones periódicas y recurrentes o esporádicas y puntuales.

– En el caso de fiscalizaciones recurrentes, que son una parte importante de las que efectúan los OCEX, el seguimiento de recomendaciones formuladas a una entidad en informes anteriores, debiera ser uno de los objetivos plasmados en los memorandos de planificación de los trabajos y en el propio informe, dando cuenta de este aspecto como uno más de los puntos esenciales de la revisión de la entidad.

– Este seguimiento periódico, sin embargo, no será posible en aquellos trabajos esporádicos o en la fiscalización de entidades que no se realice de forma periódica. En estos casos existe el riesgo de que las recomendaciones formuladas en su día, con el paso del tiempo, queden en el olvido. Por ello, es necesario efectuar periódicamente informes puntuales y específicos sobre el seguimiento de estas recomendaciones en los que se haga un balance del estado de aplicación de las mismas.

A este respecto, podemos señalar que un buen momento para realizar estos informes específicos sobre el seguimiento de recomendaciones es el del cambio de legislatura. En efecto, cuando está próximo a finalizar este periodo, es necesario evaluar la situación de las recomendaciones formuladas por los OCEX en los informes que han emitido a lo largo de los cuatro últimos años y sacar conclusiones al respecto que deberían plasmarse en los correspondientes informes.

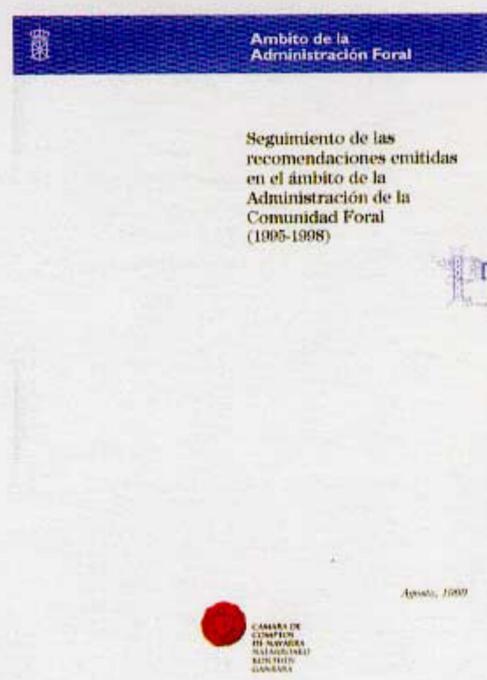
Por otra parte, a través de estos informes los nuevos ges-

tores públicos pueden contar, cada cuatro años y desde el inicio de su gestión con un catálogo de las recomendaciones vigentes y contrastar al final de su mandato los logros alcanzados.

Estos informes podrían diferenciarse por niveles de administración pública fiscalizada, por ejemplo, estatal, autonómica y local, dado que el destinatario de cada uno de ellos es diferente y deberían procurar indicar junto a la recomendación formulada en su día aspectos importantes sobre la misma como el año en que se formuló por vez primera, el organismo encargado de su implantación, la prioridad que pueda tener, el grado de dificultad en su adopción, el nivel de desarrollo en que se encuentre y, en su caso, las razones por las que no se ha llevado a la práctica⁽²⁾.

La experiencia demuestra que estos informes periódicos y específicos de seguimiento de recomendaciones, en la medida en que son un recordatorio sistemático de lo que queda pendiente por hacer, son de gran utilidad para los legislativos correspondientes, para las entidades fiscalizadas y los gestores públicos e, incluso, para las propias instituciones de control

(2) En el caso de la Cámara de Comptos de Navarra, al comienzo de cada legislatura, se elaboran dos informes sobre seguimiento de recomendaciones: uno correspondiente al ámbito de la Comunidad Foral y otro correspondiente al ámbito del sector público local de Navarra. En ellos la Cámara ofrece al Parlamento y a los gestores públicos un catálogo de las recomendaciones pendientes de aplicar con información individual y detallada de cada recomendación vigente. Los últimos informes de la Cámara sobre seguimiento de recomendaciones datan de agosto de 1999 y están publicados en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 7 de 5 de octubre de 1999.



y ayudan notablemente a la implantación de las recomendaciones pendientes y en consecuencia a hacer más eficaz la labor de los OCEX.

Como se ha señalado anteriormente de todo este proceso de seguimiento e implantación de las recomendaciones debería dejarse constancia y obtenerse una serie de datos esenciales que permitirían medir el grado de eficacia de los OCEX en el cumplimiento de sus funciones.

4. La implantación por las entidades públicas de las recomendaciones formuladas por los OCEX como indicador último de la eficacia de estas instituciones

La correcta formulación de las recomendaciones por los OCEX en sus informes y su seguimiento periódico y sistemático no son sino dos instrumentos necesarios para que el trabajo de los OCEX sea eficaz.

Como ya hemos señalado la finalidad del control que realizan estas instituciones y su razón de ser no es otra que la de procurar con su trabajo la

mejora constante del sector público y ello está íntimamente vinculado a cómo se formulen las recomendaciones en sus informes y, sobre todo, a la adopción de las mismas por las entidades que son objeto de fiscalización.

Por ello sorprende la poca o nula información que ofrecen los OCEX de nuestro entorno sobre esta materia en sus informes y memorias.

¿Qué porcentaje de las recomendaciones que formulan los OCEX en sus informes son llevadas a la práctica? ¿En qué plazos? ¿Con qué costes? ¿Qué beneficios derivan de su implantación? ¿Por qué tantas recomendaciones se repiten año tras año en los informes sin que sean llevadas a la práctica por los gestores públicos y sin que a nadie parezca importarles esa inactividad?

Muchas de estas preguntas quedarían sin respuesta en nuestras instituciones de control o, a lo sumo, serían objeto de pronunciamientos vagos y genéricos efectuados desde la buena fe pero sin contar con datos o soportes cuantificables y verificables.

Por ello considero que también en este aspecto esencial para medir la eficacia del trabajo de los OCEX queda un amplio camino que recorrer que debe iniciarse cuanto antes, sin prisa pero sin pausa.

Lo demanda la propia sociedad, a la que los OCEX deben servir con transparencia y eficacia ofreciendo datos sobre su propia actuación, y lo demanda también la coherencia con el trabajo de fiscalización que estas instituciones realizan sobre otros entes públicos de

los que constantemente reclaman eficacia y eficiencia en su gestión y para los que las instituciones de control debieran ser también ejemplo de eficacia y transparencia.

Por ello, los OCEX debieran procurar ofrecer de forma progresiva en sus memorias o informes datos relativos al grado de implantación de las recomendaciones que formulan como medio de evaluar la propia eficacia de su trabajo.

Sería asimismo deseable, que los OCEX ofrecieran también, en la medida de lo posible, información sobre los costes estimados que la puesta en práctica de las recomendaciones que formulan conlleven para las entidades fiscalizadas y los beneficios estimados derivados de las mismas.

Todo ello requiere un estudio y seguimiento individual de cada una de las recomendaciones formuladas en los informes, que permita registrar y dejar constancia de todos estos aspectos. Y requiere, sobre todo, una mayor concienciación por parte de las instituciones de control externo sobre la importancia que tiene la formulación de las recomendaciones y su seguimiento periódico, de la que se derive una mayor dedicación y atención a esta tarea.

5. **Recapitulación final**

Como resumen de lo expuesto en los apartados anteriores pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1^a. Aunque en teoría la formulación de recomendaciones y su seguimiento se considera una parte esencial de la labor de las instituciones de control, en la práctica de los

Informe sobre
Recomendaciones
emitidas en
el ámbito del
Sector Público Local
(1995-1998)



Junio 1999

OCEX de nuestro entorno queda un camino importante por recorrer tanto en la mejora de su formulación y plasmación en los informes, como en su seguimiento periódico y sistemático, como en el ofrecimiento de información a terceros sobre su grado de implantación por los gestores públicos.

- 2^a. Las recomendaciones para ser efectivas deben formularse de forma clara y convincente. Ser relevantes, estar debidamente soportadas, dirigidas a quien tiene facultad para adoptarlas, ser constructivas y estar discutidas, contrastadas y asumidas por los gestores públicos a quienes ha de corresponder su puesta en práctica. Es deseable que la implantación de las recomendaciones se inicie durante la realización del trabajo de campo e, incluso, cuente con el apoyo inicial de las instituciones de control.
- 3^a. Los OCEX debieran hacer un seguimiento periódico y sistemático de las recomendaciones que formulan. En el

caso de fiscalizaciones recurrentes, entre los objetivos del informe debiera figurar un apartado específico dirigido al seguimiento de las recomendaciones formuladas a la entidad fiscalizada en anteriores informes. En el caso de fiscalizaciones no recurrentes, es deseable que periódicamente se efectúen informes específicos de seguimiento de recomendaciones en los que se informe a los legislativos, administraciones públicas correspondientes y opinión pública en general, sobre las recomendaciones vigentes, su grado de aplicación, el año en que se formularon, el organismo responsable de su adopción, la prioridad que tenga y las razones que, en su caso, impidan su implantación.

- 4^a. El principal indicador de la eficacia de los OCEX viene dado por el grado de implantación que tienen las recomendaciones que formulan en sus informes. Por ello los OCEX debieran ofrecer en sus memorias esta información como medio de evaluar la eficacia de su trabajo en la medida que en la transformación y mejora del sector público, radica el fundamento último y la razón de ser de estas instituciones y de su eficacia. Sería asimismo deseable que los OCEX ofrecieran también información sobre los costes estimados que la puesta en práctica de las recomendaciones que formulan conlleven para las entidades fiscalizadas y los beneficios estimados derivados de las mismas ■