

Complejidad, Gobernanza y Trabajo de la GAO en la “Fragmentación, Superposición y Duplicidad”

**Auditoría coordinada en ODS
OLACEFS**

Ciudad de México, México

**J. Christopher Mihm
Director Ejecutivo, Asuntos Estratégicos
Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de EE.UU.**

22 al 25 de mayo de 2017

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Los “resultados finales gemelos”

Para el gobierno: son esenciales nuevas formas de pensar, de enfoques de gestión y de capacidades organizacionales para servir de una mejor manera a nuestros ciudadanos en el siglo XXI.

Y, por consiguiente,

Para las EFS y los auditores: necesitamos garantizar que la práctica de la auditoría de desempeño evolucione en conjunto con la complejidad de los enfoques y estructuras de gobernanza que se utilizan para atender las necesidades nacionales, incluyendo las metas nacionales de desarrollo sostenible y la implementación de la Agenda 2030.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

72. Nos comprometemos a participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años. Un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás.

73. El marco, aplicado a nivel nacional, regional y mundial, promoverá la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo. También movilizará apoyo para superar desafíos comunes y detectar problemas nuevos y emergentes. Dado que la Agenda tiene carácter universal, será importante la confianza mutua y la comprensión entre todas las naciones.

Programa de la IDI/KSC para Auditar el Grado de Preparación Nacional para Implementar la Agenda 2030

- **Objetivo de Auditoría 1** – ¿Hasta qué grado el gobierno ha adaptado la Agenda 2030 a su contexto nacional?
 - **Objetivo de Auditoría 2** – ¿El gobierno ha identificado y asegurado recursos y capacidades (medios de implementación) necesarios para implementar la Agenda 2030?
 - **Objetivo de Auditoría 3** – ¿El gobierno ha establecido un mecanismo para monitorear, dar seguimiento, revisar e informar sobre el avance hacia la implementación de la Agenda 2030?
-

Objetivo de Auditoría 1 – ¿Hasta qué grado el gobierno ha adaptado la Agenda 2030 a su contexto nacional?

1. ¿El gobierno ha implementado procesos y arreglos institucionales para incluir la Agenda 2030 en la legislación, políticas públicas, planes, presupuesto y programas del país, incluyendo su estrategia de desarrollo sostenible existente, en caso de contar con alguno?
2. ¿El gobierno ha informado e involucrado a los ciudadanos y partes interesadas en los procesos y arreglos institucionales para considerar la Agenda 2030, como a los gobiernos nacional y locales, órganos legislativos, el público en general, la sociedad civil y el sector privado?
3. ¿Cómo se asignan las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, subnacional y local) para la coherente implementación de la Agenda 2030?
4. ¿El gobierno ha diseñado políticas y mecanismos institucionales para apoyar la integración de las tres dimensiones de desarrollo sostenible (económica, social y ambiental) y los principios de la Agenda 2030 (por ejemplo, “no dejar a nadie atrás”)?

Objetivo de Auditoría 2 – ¿El gobierno ha identificado y asegurado recursos y capacidades (medios de implementación) necesarios para implementar la Agenda 2030?

1. ¿La entidad responsable ha identificado los recursos (financieros, humanos, TICs, datos y estadísticos) necesarios para implementar, monitorear e informar sobre sus prioridades de la Agenda 2030?
 - ¿Se han validado los recursos y las capacidades necesarias?
 - ¿La entidad responsable ha seguido un proceso incluyente al identificar recursos y capacidades?
2. ¿La entidad responsable ha identificado oportunidades de asociación y cooperación para obtener los recursos y las capacidades necesarios para cumplir con sus prioridades de la Agenda 2030?
3. ¿Hasta qué grado la entidad responsable ha asegurado los recursos (financieros, humanos, TICs, datos y estadísticos) y las capacidades necesarios para implementar, monitorear e informar sobre sus prioridades de la Agenda 2030?
 - ¿La entidad responsable ha identificado riesgos y las estrategias para mitigarlos respecto al aseguramiento de recursos y capacidades?
 - ¿La entidad responsable ha utilizado métodos innovadores para asegurar recursos y capacidades?

Objetivo de Auditoría 3 – ¿El gobierno ha establecido un mecanismo para monitorear, dar seguimiento, revisar e informar sobre el avance hacia la implementación de la Agenda 2030?

1. ¿El gobierno ha asignado responsabilidades para monitorear, dar seguimiento, revisar e informar sobre el avance hacia la implementación?
 2. ¿El gobierno ha identificado indicadores y líneas base de desempeño, y ha establecido el camino para monitorear e informar sobre la implementación?
 3. ¿El gobierno ha puesto en marcha procesos necesarios para asegurar la calidad, disponibilidad y nivel requerido de desagregación de datos?
 4. ¿Los procesos de monitoreo, seguimiento, revisión e informe han sido designados por medio de un proceso participativo, y estos procesos permitirán el involucramiento de las partes interesadas?
-

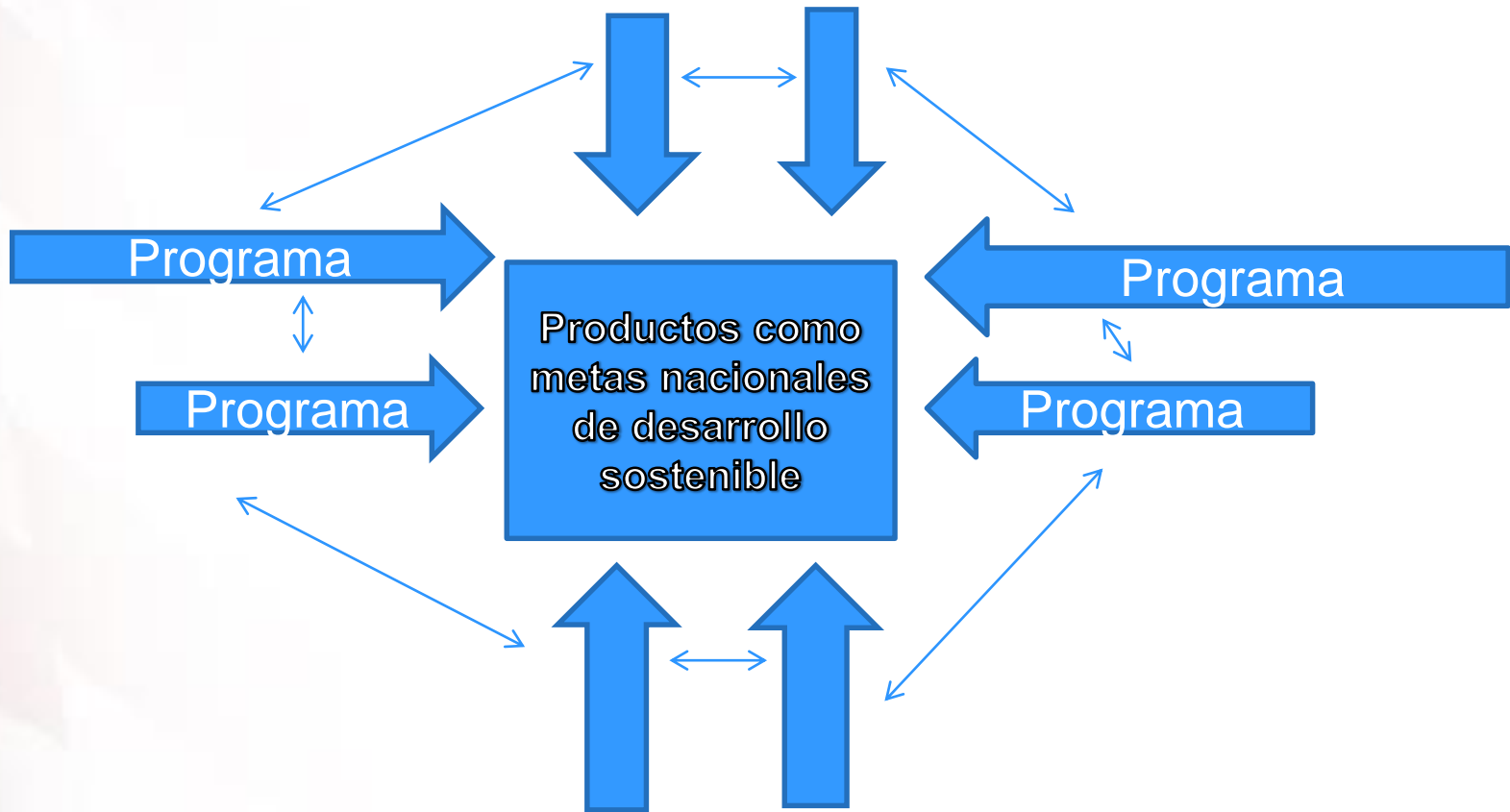
Agenda para esta sesión

- Uso de un enfoque “en todo el gobierno” como marco para la implementación y evaluación de la aplicación de la Agenda 2030.
 - El trabajo de la GAO sobre Fragmentación, Superposición y Duplicidad como parte de una metodología para evaluar los desafíos de la gestión de todo el gobierno.
 - Aplicación de esa metodología al ODS 2.4 sobre la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos
 - Mapeo de los principales impulsores
 - Identificación de los ministerios responsables y programas
 - Evaluación de la coordinación e integración
 - Identificación de áreas de mejora
 - Siguiendo pasos
-

El “modelo lógico” simplificado de una auditoría de desempeño y de gestión



Una perspectiva sobre todo el gobierno



Mandato de la GAO de EE.UU. para informar sobre los esfuerzos de todo el gobierno

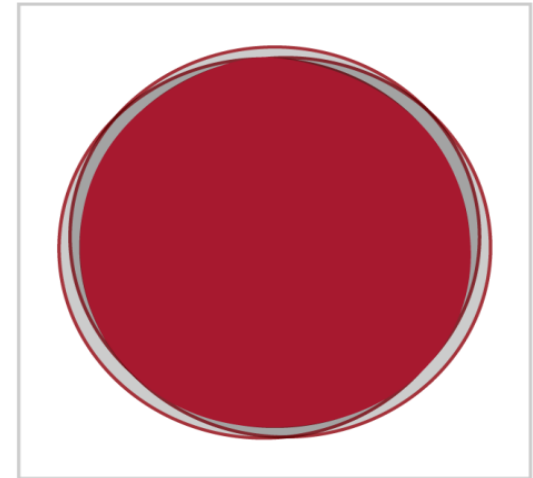
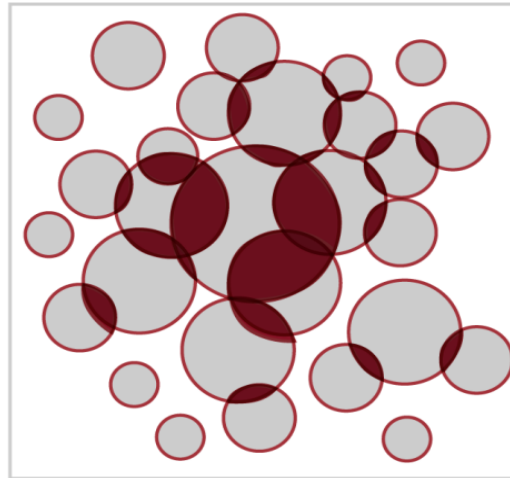
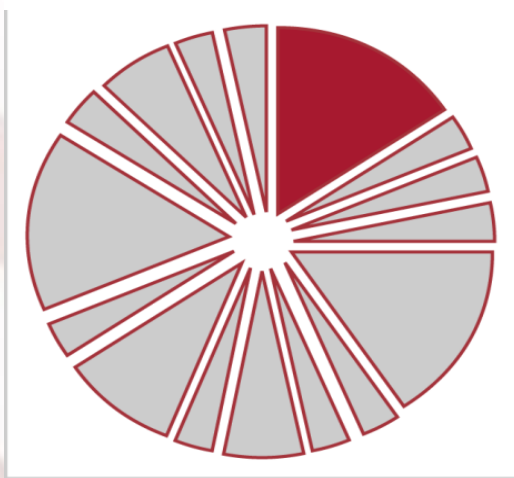
- En 2010, la GAO fue facultada para informar anualmente sobre la “duplicidad en el gobierno federal y recomendar formas de reducirla o eliminarla.”
- La GAO informa sobre programas, agencias, oficinas e iniciativas federales —incluso al interior de los Departamentos o en todo el gobierno— que tengan metas o actividades duplicadas, superposicionadas o fragmentadas. La GAO también identifica oportunidades para lograr ahorros en costos y una mayores ingresos.
- <http://www.gao.gov/duplication/overview>

Definiciones de Fragmentación, Superposición y Duplicidad

Fragmentación se refiere a aquellas circunstancias en las que más de una agencia federal (o más de una organización dentro de una agencia) está involucrada en el mismo tema de interés nacional y existen oportunidades para mejorar los servicios brindados.

La **superposición** ocurre cuando múltiples agencias o programas tienen metas semejantes, participan en actividades o estrategias parecidas para alcanzarlas, o tienen beneficiarios objetivo similares.

La **duplicidad** ocurre cuando dos o más agencias o programas participan en las mismas actividades o proporcionan los mismos servicios a los mismos beneficiarios.



Source: GAO. | GAO-15-404SP

Cómo la GAO busca identificar posibles fragmentaciones, superposición y duplicidades

- **Metas y resultados:** metas y resultados que muestren los resultados intencionados o alcanzados de un programa.
- **Beneficiarios, clientes u otra población objetivo:** beneficiarios, clientes u otras poblaciones objetivo que reciban beneficios, servicios o productos de un programa.
- **Beneficios, servicios o productos clave:** lo que el programa proporciona a los beneficiarios, clientes u otras poblaciones objetivo.
- **Agencias de administración o estructura organizacional de la agencia:** estructura organizacional definida por la oficina de la agencia, estructura del organismo o del programa. Las oficinas u organismos podrían enfocarse en regiones y funciones específicas, asuntos especializados o alguna combinación.
- **Asignaciones o estructuras presupuestarias:** cuentas de asignación de las agencias u otro elemento presupuestario, como la Solicitud de Presupuesto del Presidente, o sistemas internos de contabilidad y presupuesto de la agencia.

Fuentes de información que la GAO utiliza para identificar posibles fragmentaciones, superposición y duplicidades

- **Fuentes legales**, atribuciones de las agencias, programas e iniciativas.
 - **Fuentes de la agencia**, como documentos presupuestarios (como solicitudes, propuestas, envíos o justificaciones), estados e informes financieros, documentos sobre el desempeño (como planes estratégicos, planes e informes de desempeño), guía del programa, evaluaciones internas y organigramas.
 - **Inventarios, catálogos o bases de datos del programa**
 - **Fuentes ajenas a la agencia**, como informes de la EFS, informes generales del inspector de la agencia; otros informes gubernamentales; e informes de terceros (academia, grupos de investigación, comisiones, grupos de trabajo, consultores y revistas profesionales).
 - **Fuentes de los medios**, como periódicos e internet.
-

Ejemplo: los programas para las personas en situación de calle en Estados Unidos

- Metas y resultados: programas diseñados para mejorar la salud, bienestar y estabilidad de personas que se encuentran en situación de calle o para proporcionarles alojamiento asequible y a manera de apoyo.
- Beneficiarios, clientes u otra población objetivo: programas que buscan llegar a individuos, familias o veteranos que viven en situación de calle de manera crónica.
- Beneficios, servicios o productos clave: programas que proporcionan alojamiento permanente, de manera transitoria y de emergencia, o que proporcionan beneficios médicos y de salud dental.
- Agencias de administración o estructura organizacional de la agencia: programas administrados por los Departamentos de Servicios Humanitarios y de Salud, Alojamiento y Desarrollo Humano, Justicia o de Asuntos para los Veteranos.
- Presupuesto: programas para atender el desamparo considerados en el Presupuesto del Presidente y otros elementos presupuestarios.

Otros ejemplos sobre cómo la GAO identificó fragmentaciones, superposición y duplicidades

- Programas de calidad para los maestros
- Infraestructura rural del agua
- Empleo para personas con discapacidades

En resumen: más allá de utilizar un único método, generalmente recurrimos a una mezcla de varios para identificar estos asuntos.

Resultados a la fecha

- Incluyendo el informe de 2017, la GAO ha identificado más de 700 recomendaciones de acción para el Congreso o agencias del Ejecutivo.
 - Esto ha resultado en aproximadamente \$75 mil millones en beneficios sociales de los años fiscales de 2010 a 2016, con por lo menos un adicional de \$61 mil millones en beneficios estimados proyectados a alcanzarse de manera acumulada en los años futuros al 2025.
 - No todas las fragmentaciones, superposiciones y duplicidades necesitan corregirse. Por ejemplo, esto sirve para obtener información de diferentes fuentes, basarse en la redundancia para impulsar la solidez y pilotear enfoques alternativos.
-

Estatus (a marzo de 2017) de las acciones recomendadas de 2011 a 2016

Estatus	Congreso	Poder Ejecutivo	Total
	Núm. de acciones (porcentaje)	Núm. de acciones (porcentaje)	Núm. de acciones (porcentaje)
Atendidas	36 (38%)	293 (53%)	329 (51%)
Parcialmente atendidas	9 (9%)	192 (35%)	201 (31%)
No atendidas	50 (53%)	65 (12%)	115 (18%)
Total	95 (100%)	550 (100%)	645 (100%)

Documentación de los beneficios financieros de nuestro trabajo

- Cambios legislativos estimados por la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO)
 - Cambios fiscales estimados por el Comité Conjunto del Congreso sobre Impuestos (JCT)
 - Estimaciones de la GAO sobre cambios programáticos
 - Los beneficios son netos de costos asociados con la implementación de los cambios.
 - Los beneficios estimados tienen una incertidumbre inherente.
 - No todos los “beneficios financieros” son ahorros directos, algunos implican fondos cambiantes respecto al éxito en el desempeño de los programas.
-

Ejemplos de acciones recomendadas que se han implementado

- Aumento en la colaboración entre los servicios militares para desarrollar y adquirir uniformes que protejan mejor a los miembros del servicio, lo que representa \$4.2 mil millones de evasión de costos por 5 años, de los cuales \$2.5 mil millones han sido generados desde 2014.
 - En 2012, Educación identificó 44 programas de calidad para maestros en 9 agencias federales y se coordinó con esas agencias para desarrollar un marco para compartir la información de actividades de calidad para maestros y trabajar en las barreras para la alineación de programas. Este esfuerzo tenía el objetivo de apoyar a las agencias federales, estados, y proveedores locales a alcanzar un servicio más eficiente en los programas de calidad para maestros.
-

Ejemplos de acciones recomendadas que se han implementado, continuación

- La consolidación de centros federales de datos mejorará la eficiencia. Las agencias cerrarán más de 6,000 centros de datos a finales del año fiscal 2019. Las agencias reportaron alrededor de \$3 mil millones en ahorro de gastos a través de sus esfuerzos en consolidación y optimización de sus centros de datos de 2012 al 2016.
- Se requiere una mejor coordinación entre los 45 programas de nueve agencias federales para el empleo de gente con discapacidades. En respuesta a eso, la administración de Obama emprendió acciones hacia el establecimiento de metas cuantificables para el empleo de personas con discapacidades. Los Departamentos de Educación y Trabajo definieron las medidas comunes de desempeño a ser utilizadas por los programas clave de capacitación laboral.

Nuevas recomendaciones pendientes de 2017

- **Acciones Federales para Proteger Polinizadores y Mejorar la Producción Agrícola:** Por medio de una mejor coordinación con otras agencias federales, el Departamento de Agricultura de EE.UU. podría reducir los esfuerzos fragmentados de monitoreo de la población y estado de salud de las abejas silvestres que proveen de valiosa polinización a la agricultura.
 - **Publicidad del Departamento de Defensa:** El Departamento de Defensa debe mejorar la coordinación y el intercambio de información a través de sus programas de publicidad.
-

Nuevas recomendaciones pendientes de 2017, continuación

- **Subsidios para Tránsito Resiliente:** El Departamento de Transporte debe examinar los \$3.6 mil millones en fondos otorgados para proyectos de tránsito resiliente por posible duplicidad con otros esfuerzos de resiliencia.
 - **Comisarios del Departamento de Defensa (DOD):** Por medio de una administración más eficiente de sus comisarios, el DOD podría posicionarse con mejores posibilidades de alcanzar su meta de ahorro de \$2 mil millones.
-

El programa de alto riesgo de la GAO también se enfoca en hechos relevantes a las consideraciones de todo el gobierno

- Las áreas más vulnerables al fraude, desperdicio, abuso y mala administración o en necesidad de una amplia transformación.
- 34 áreas en la lista de alto riesgo de la GAO.
- Ayuda a enfocar la atención de las agencias y del Congreso sobre asuntos importantes.
- Empezó en la década de 1990. Emitida con cada nuevo Congreso (es decir, cada dos años).
- Versión más reciente. Febrero, 2017.

Las áreas de mayor riesgo involucran trabajar más allá de las fronteras

Seguridad alimentaria – 16 agencias federales involucradas.

Medicaid – Gobiernos estatales y federales.

Protección de tecnologías críticas – DOD, DHS, Comercio, Departamento de Estado.

Programa Nacional de Seguros contra Inundaciones – FEMA, aseguradoras privadas, y gobiernos estatales y locales.

Modernización de programas federales para personas con discapacidad – SSA, VA, DOD.

Intercambio de información relacionada con el terrorismo – Varias agencias federales, gobiernos estatales y locales.
Suprimido en 2017.

Integración de los ODS a la legislación nacional, políticas, planes, presupuestos, y programas, continuación

Un mapa formal de programas existentes sobre los ODS

- Una descripción de cómo los ODS nacionales están vinculados con programas y objetivos estratégicos y misiones de agencias individuales.
- Por el otro lado, evidencia que el gobierno identificó una lista integral de agencias que contribuyen al cumplimiento de cada uno de los ODS, junto a información de cómo sus políticas, planes y programas específicos están destinados a contribuir a cada uno de los ODS.

Complejidad y reducción del riesgo de desastres/adaptación al cambio climático



Fuente: Talisayon, S. Group Mind Mapping, Apin Talisayon's Weblog, 28 de marzo de 2010. URL: <https://apintalisayon.wordpress.com/2010/03/28/g1>

[-%E2%80%94group-mind-mapping/.](https://apintalisayon.wordpress.com/2010/03/28/g1)

Mapeo del ODS 2.4

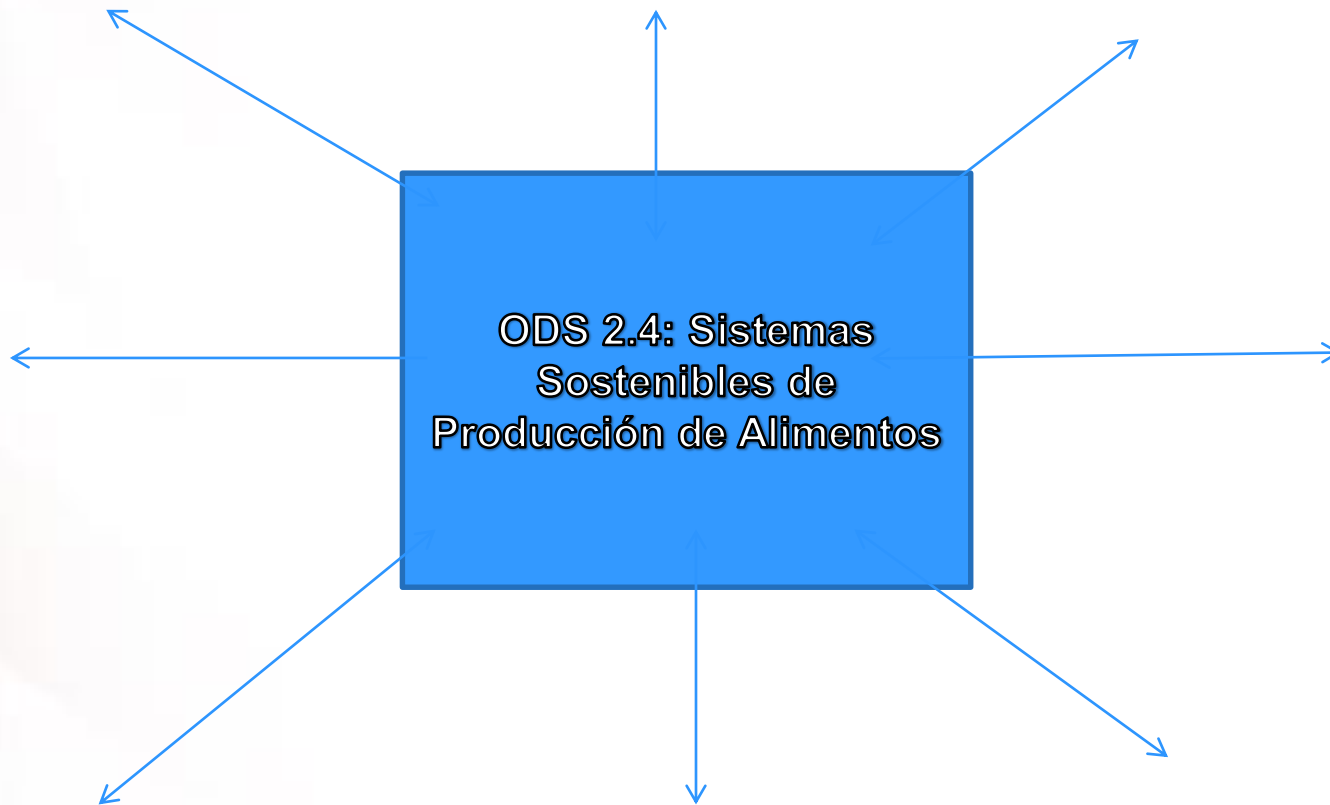
Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.

Medida de desempeño aceptada internacionalmente:
“Proporción de área agrícola en agricultura productiva y sustentable”.

Atención de la fragmentación, el superposición y la duplicidad en el ODS 2.4: Cuatro preguntas clave para el día de hoy

1. ¿Qué factores influyen en el grado en el que el ODS 2.4 será alcanzado?
 2. ¿Qué ministerios, agencias y otros actores nacionales e internacionales son los responsables de la gestión y atención de esos factores?
 3. ¿Qué programas e iniciativas han implementado esos actores relacionados con el ODS 2.4?
 4. ¿Cómo trabajan esas agencias, programas e iniciativas de manera conjunta con un enfoque en “todo el gobierno” respecto al ODS 2.4?
-

Pregunta 1: Factores que influyen en los sistemas sostenibles de producción de alimentos



Pregunta 2: ¿Qué ministerios, agencias y otros actores nacionales e internacionales son los responsables de la gestión y atención de esos factores?

- Factor 1: -----Ministerio
 - Factor 2: -----Ministerio
 - Factor 3:-----Ministerio
 - Factor 4:-----Ministerio
 - Factor 5:-----Ministerio
 - (Considere otros niveles de gobierno, organismos internacionales, el sector privado, OSCs nacionales y otras).
-

Pregunta 3: ¿Qué programas e iniciativas han implementado esos actores relacionados con el ODS 2.4?

- Ministerio A-----Programas/Iniciativas
- Ministerio B----- Programas/Iniciativas
- Ministerio C----- Programas/Iniciativas
- Gobierno local/regional A----- Programas/Iniciativas
- Organismo Internacional A----- Programas/Iniciativas
- OSC A----- Programas/Iniciativas

Pregunta 4: ¿Cómo trabajan esas agencias, programas e iniciativas de manera conjunta con un enfoque en “todo el gobierno” respecto al ODS 2.4?

- ¿Qué institución gubernamental está a cargo de la coordinación e integración? ¿Qué herramientas y métodos específicos está usando dicha institución gubernamental para fomentar la coordinación y la integración?
 - ¿El gobierno ha asignado claramente responsabilidades de liderazgo nacional? ¿Ese liderazgo se encuentra en el nivel organizacional correcto para producir un cambio?
 - ¿Existen procedimientos claros e inclusivos para el liderazgo? Es importante establecer métodos para unir culturas organizacionales, tales como desarrollar terminología en común, políticas y procedimientos compatibles, y fomentar líneas de comunicación abiertas.
 - ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades para las actividades entre los participantes? ¿El(los) individuo(s) con responsabilidades para dichas actividades se documentó(aron) en el planes estratégicos del grupo, informes o planes de acción?
-

¿Qué esfuerzos específicos se están llevando a cabo para asegurar que “nadie se quede atrás”?

- ¿Los esfuerzos para “informar y participar” son sensibles a las vastas diferencias en disponibilidad de recursos y capacidades entre los diferentes grupos sociales?
- ¿El gobierno ha tomado medidas para asegurar que los datos a utilizarse para determinar la Agenda 2030 estén desagregados por categorías clave como etnicidad, raza, género, geografía y estatus socioeconómico, y disponibles a lo largo del tiempo para poder identificar tendencias?

Implicaciones de la gobernanza para el gobierno y la fiscalización: La perspectiva en todo el gobierno. El gobierno necesitará la capacidad para...

- Enfocar el desempeño en los resultados que el gobierno busca alcanzar en lugar de las operaciones de un programa o agencia en particular. Esto implica analizar la coherencia de las políticas públicas en todas las herramientas de política.
- Administrar riesgos sistémicos además de los riesgos operacionales e institucionales que enfrenta alguna agencia en particular.
- Adoptar mecanismos colaborativos y gestión de redes en los distintos niveles de gobierno, sectores, y con el público.
- Usar datos y evidencia para tomar decisiones.
- Construir las capacidades del gobierno de maneras distintas y novedosas. Específicamente, fortalecer y las capacidades del Centro de Gobierno en administración estratégica y guiar hacia una implementación eficaz.
- Emplear estrategias de participación ciudadana, gobierno abierto y transparencia.

¡Gracias!