

Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe

María J. Jarquin
Evelyn Molina
Benjamin Roseth

**Sector de Instituciones
para el Desarrollo**

**División de Innovación
para Servir al Ciudadano**

**DOCUMENTO PARA
DISCUSIÓN N°
IDB-DP-587**

Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe

María J. Jarquin
Evelyn Molina
Benjamin Roseth

Junio de 2018



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicional es de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Auditoría de DESEMPEÑO para una mejor GESTIÓN PÚBLICA en América Latina y el Caribe



María J. Jarquin
Evelyn Molina
Benjamin Roseth



Auditoría de desempeño para una mejor gestión pública en América Latina y el Caribe

Maria J. Jarquin

Evelyn Molina

Benjamin Roseth



Resumen

La Auditoría de Desempeño es una de las áreas más importantes de la evolución de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas. A partir de la Auditoría de Desempeño, las Entidades Fiscalizadoras Superiores buscan profundizar su contribución a la gestión pública, expandiendo el foco de la labor de auditoría a la identificación de oportunidades de mejora en la eficiencia, eficacia y economía. A medida que aumenta la demanda por parte de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la región de apoyo/asistencia técnica y financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para esta tarea, resulta necesario mejorar el conocimiento de este tipo de auditoría en la región frente a mejores prácticas. Este documento presenta el estado de avance de la Auditoría de Desempeño en América Latina y el Caribe a diciembre de 2015. Desde una aproximación descriptiva, el documento destaca el alcance y progreso heterogéneo en la materia, así como algunas oportunidades y desafíos para su posicionamiento como herramienta de mejora de la gestión pública.

Clasificaciones JEL: H83, Z18, O54

Palabras clave: auditoría de desempeño, gestión pública, Entidades Fiscalizadoras Superiores, ISSAI

Índice



Resumen ejecutivo	xiii
Prólogo	xvii
Agradecimientos	xix
Introducción	xxi
1. Alcance, enfoque metodológico y limitaciones del estudio	1
1.1 Alcance del estudio	1
1.2 Enfoque metodológico	1
1.3 Revisión de la literatura especializada en auditoría gubernamental	2
1.4 Buenas prácticas de AD reconocidas internacionalmente	2
1.5 Marco analítico	3
1.6 Cuestionario aplicado a las EFS	4
1.7 Limitaciones	5
2. Auditoría de Desempeño: alcance y consideraciones para su desarrollo	7
2.1 La AD según las normas ISSAI	7
2.2 La AD según los países con mayor trayectoria en la materia	8
2.3 Planificación estratégica y gestión orientada a resultados frente a la AD	9
2.4 Principales actividades y características propias de la AD	11
3. Buenas prácticas internacionales	15
3.1 Contar con un mandato explícito para la realización de AD	15
3.2 Desarrollar las AD en forma incremental	16
3.3 Incorporar prácticas de control interno a la AD	17
3.4 Implementar AD costo-efectivas y rentables	18
3.5 Utilizar las AD individuales para desarrollar buenas prácticas a nivel gubernamental	18

3.6 Ampliar las metodologías de recopilación de evidencia para analizar sobre la base de evidencia más robusta y para abordar temas de mayor complejidad	19
3.7 Contratar a expertos para temas puntuales a fin de controlar costos	19
3.8 Establecer unidades especializadas en AD para maximizar resultados y minimizar riesgos de reputación	19
3.9 Calcular los beneficios provenientes de la AD y diseminarlos ampliamente junto con los informes	21
4. Desarrollo de la auditoría de desempeño en América Latina y el Caribe	23
4.1 Alcance y experiencia de la auditoría en la región	23
4.2 ¿Qué países no realizan AD? Razones y perspectivas para su desarrollo a futuro	26
4.3 ¿Cuál es el desarrollo de la AD en ALC?	28
4.4 Capacidad de la EFS para la práctica de AD	33
4.5 Características de los informes de AD	40
4.6 Beneficios de la AD en la gestión pública	40
5. Reflexiones y consideraciones sobre la auditoría de desempeño en la región	43
Referencias	47
Anexo 1. Cuestionario diseñado por el BID y enviado a las EFS de los 26 países miembros prestatarios	53
Anexo 2. Informes de AD revisados: programas auditados y objetivos de la auditoría	69
Anexo 3. Atributos en el marco legal de las EFS que realizan AD aplicables a este tipo de auditoría	71
Anexo 4. Valoración de los informes de AD según los elementos que deben atender	72

Resumen ejecutivo



Según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), “la Auditoría de Desempeño es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades y organizaciones del Gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora”.¹ Este documento es un esfuerzo por documentar la experiencia de los 26 países miembros prestatarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con la Auditoría de Desempeño (AD), a diciembre de 2015. El propósito del estudio es poner a disposición de los países miembros y el BID el estado de avance de la AD en América Latina y el Caribe (ALC), que incluye conocimientos sobre la comprensión teórica y la aplicación práctica. El estudio también desarrolla algunas reflexiones y consideraciones sobre el aporte efectivo de la AD a la mejora de la gestión pública.

Para ello, los autores han recurrido a la revisión de literatura especializada, la identificación de buenas prácticas internacionales, el reconocimiento de la AD en el marco legal de los países, y el análisis de la existencia y el nivel de desarrollo de prácticas de AD, al año 2015, en el marco institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de 23 países de la región que respondieron a un cuestionario elaborado y llevado a cabo por el BID. Este análisis se concentra en 16 EFS que informaron estar aplicando AD. El estudio es principalmente descriptivo y por tanto no presenta calificaciones cuantitativas del estado de avance de la AD.

Los principales hallazgos del estudio son tres:

1. La AD es efectivamente una de las áreas más importantes de la evolución de las EFS en América Latina y el Caribe. Hasta 2015, había en la región 16 EFS que

¹ ISSAI 300, numeral 9: <http://es.issai.org/media/79469/issai-300-s-new.pdf>.

practicaban este tipo de auditoría, de las cuales tres contaban con experiencia significativa. Otras seis EFS informaron, además, estar realizando auditorías con algunos elementos o connotaciones de AD o bien estar en proceso de crear las condiciones para empezar a implementar AD en el corto a mediano plazo.

2. Las EFS de la región están fuertemente comprometidas con las normas internacionales de INTOSAI –las ISSAI²– para guiar la forma en que gradualmente están desarrollando la AD. Este compromiso se ve reflejado en la definición que asumen y en la atención que dan a los procedimientos para llevar a cabo la AD y elaborar los informes de auditoría.
3. El desarrollo de la AD en ALC, si bien con diferentes niveles de madurez, hace eco de las mejores prácticas identificadas en países con mayor trayectoria en la materia. Esta transferencia de conocimiento se materializó, de manera especial, en las formulaciones al mandato explícito en los marcos legales, el apalancamiento en las auditorías de control interno, y los arreglos organizacionales y de recursos humanos para su desarrollo con identidad propia.

Se han identificado también dos desafíos comunes en la mayoría de los países analizados para este estudio. En primer lugar, existe una limitada medición y divulgación de los costos y beneficios de la AD. Únicamente las EFS de Costa Rica y México reportan la generación de información sobre beneficios. Sin esta retroalimentación, el ciclo de AD corre el riesgo de perder legitimidad al no poder explicar el valor agregado del esfuerzo. En segundo lugar, existe limitado apoyo de los actores clave para garantizar el objetivo de la AD de mejorar el programa de gobierno auditado. Esos actores son, en concreto: i) los responsables de los programas de gobierno a auditar, quienes deberían apropiarse y comprometerse con las recomendaciones y el plan de acción de mejora; ii) los legisladores, quienes desde su función de fiscalización y sus atribuciones presupuestarias deberían promover la práctica de AD, y iii) los ciudadanos, quienes podrían contribuir con el control del desempeño y la detección de irregularidades.

² Puede consultarse la lista completa de normas ISSAI en <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/3-principios-fundamentales-de-auditoria.htm>.

El presente estudio se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo se presenta el alcance del estudio y la metodología empleada para documentar la experiencia con la AD en la región. El segundo capítulo desarrolla el concepto de AD, mientras que en el tercero se sistematizan un conjunto de buenas prácticas reconocidas internacionalmente. En el cuarto capítulo se presenta un relevamiento del estado de desarrollo de la AD en las EFS de ALC. En el quinto y último capítulo se identifican un conjunto de oportunidades y desafíos para el desarrollo de la AD en la región, y se formulan algunas reflexiones y consideraciones para su posible expansión.

Prólogo

Un Estado moderno requiere un control creíble y ágil, que contribuya a mejorar la implementación de las políticas públicas y la integridad del gasto público. La función del control externo e independiente es particularmente importante para restablecer la confianza en el Estado en un contexto de deslegitimación de las instituciones debido a los escándalos de corrupción que azotan la región. La efectividad y agilidad del ecosistema de control es particularmente clave para asegurar e incrementar la calidad y transparencia de la inversión pública en infraestructura, pues actúa como mecanismo de confianza.

En este contexto, las entidades fiscalizadoras superiores tienen un papel fundamental en la recuperación de la confianza. Su principal tarea es el control gubernamental, a través de acciones de auditoría del gobierno según lo definido en la constitución y legislación de cada país. La tarea tradicional de auditoría de las EFS ha sido el control de la legalidad y regularidad de las operaciones financiadas con fondos públicos. En las últimas décadas, esta responsabilidad se ha ampliado a la evaluación de la legalidad, la eficiencia, la eficacia y la economía de la gestión financiera y de la contabilidad pública. Cada vez más se reconoce la contribución potencial de las EFS a garantizar el uso efectivo de los recursos del Estado para la prestación de servicios al ciudadano.

En la 66.^a Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 2011 se reconoció que las EFS desempeñan un papel importante al responsabilizar a los gobiernos por el uso de los recursos públicos y promover la transparencia. Más recientemente, un informe de 2012 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre las entidades de control y el buen gobierno señala que las EFS pueden contribuir a mejorar la toma de decisiones políticas apalancando evidencia retrospectiva (insight) y análisis prospectivo (foresight), con evaluaciones complementarias de la relación calidad-precio. En este contexto, la auditoría de desempeño (AD) tiene un gran potencial.

Este estudio se centra por lo tanto en el análisis de los habilitantes y las ventajas de la auditoría de desempeño como herramienta para mejorar el control gubernamental y la calidad de las políticas públicas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoya a los países miembros prestatarios en sus esfuerzos por modernizar sus sistemas nacionales de control, de conformidad con estándares internacionales y las mejores prácticas. Desde la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) del BID, proveemos asistencia técnica, recursos financieros y conocimiento a las EFS de la región en su contribución a la rendición de cuentas del gobierno.

En este contexto, el BID ha acompañado el gradual desarrollo de la auditoría de desempeño en varios países como, por ejemplo, Perú y Jamaica. La AD es una práctica relativamente incipiente en la región. Este estudio busca contribuir al diálogo sobre el potencial que ofrece la AD y documentar la evidencia reciente sobre su aplicación e impacto en la región. El estudio revisa la existencia de prácticas de auditoría de desempeño en el marco legal e institucional de los 26 países miembros prestatarios del BID y examina el desarrollo de estas prácticas en aquellos casos que se realizan.

Confiamos en que esta publicación sea un aporte valioso que nutra el diálogo entre los formuladores de políticas de la región sobre la pertinencia, relevancia y efectividad de la auditoría de desempeño como herramienta para mejorar la calidad del gasto público. En la era digital, la modernización del control debe ser parte integrante de la modernización del Estado.

Carlos Santiso

Jefe de la División de Innovación para Servir al Ciudadano
Sector de Instituciones para el Desarrollo

Agradecimientos

Los autores quisiéramos agradecer, en primer lugar, a Carlos Santiso y Jorge Von Horoch por impulsarnos a realizar esta tarea, así como a las autoridades y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) que nos suministraron información y documentación sobre sus mandatos y ejercicios de Auditoría de Desempeño (AD) de los últimos años y nos brindaron su tiempo para completar el cuestionario que nos permitió relevar el alcance y desarrollo de este tipo de auditoría en sus respectivos países, y posteriormente revisar el borrador del estudio.³ De manera muy particular, quisiéramos agradecer la revisión que la Contraloría General de la República de Perú hizo del cuestionario, y el apoyo de la Contraloría General de Chile, en su calidad de Secretaría Ejecutiva de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), para distribuir el cuestionario entre sus miembros.

Para la elaboración de este estudio se llevó a cabo una amplia revisión de literatura técnica especializada y de mejores prácticas de AD en Australia, Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Islandia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos (Holanda) y Suecia. También fue necesario el diseño de un marco analítico y de un instrumento para la recolección de información de las EFS, así como el procesamiento, análisis y sistematización de la información recolectada. Para ello, contamos con el apoyo de los consultores José Oyola y Mauro Brusa. A ambos nuestro agradecimiento por sus valiosos insumos y el diálogo técnico continuo durante todo el proceso de trabajo.

También quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a Ray Shostak por la revisión externa de la propuesta inicial de alcance y metodología del estudio, y a los especialistas del BID por las revisiones entre pares realizadas en diferentes momen-

³ El borrador de la presente edición en español fue enviado a las EFS de los países miembros de OLACEFS y de los países prestatarios del BID que respondieron el cuestionario. Se espera contar con una versión en inglés que, llegado el momento, también será enviada a las EFS de los miembros prestatarios del BID del Caribe que respondieron al cuestionario (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago).

tos del proyecto: Phil Keefer, Mauricio García, Gonzalo Deustua y Lourdes Sánchez, y en particular a Deborah Sprietzer, por su acompañamiento y asesoramiento técnico desde la conceptualización del estudio hasta la entrega final. A todos ellos muchas gracias por el tiempo y los conocimientos compartidos. También agradecemos a nuestros colegas Edgardo Mosqueira y Roberto De Michele el tiempo invertido en revisar el estudio, y a Sarah Schineller por su pericia en la producción editorial. En el marco de este estudio, las recomendaciones, consideraciones, errores u omisiones son responsabilidad exclusiva de los autores.

Introducción

A lo largo de las últimas décadas muchos gobiernos del mundo y de América Latina y el Caribe (ALC) se han propuesto mejorar la gestión pública, procurando hacer más y mejor con menos recursos; centrar esfuerzos en los resultados y fortalecer la rendición de cuentas.⁴ Más recientemente, el creciente descontento ciudadano con la gestión gubernamental,⁵ la desconfianza de los ciudadanos⁶ y la corrupción⁷ han abonado a una mayor demanda ciudadana de rendición de cuentas como mecanismo de fortalecimiento de la democracia y de combate a la corrupción (Casas-Zamora y Carter, 2017). No ajenas a esto, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), también responsables de “utilizar metodologías y normas adecuadas para asegurar que se fomenten tanto la rendición de cuentas como la transparencia”,⁸ han venido evolucionando rápidamente en términos de la consolidación de su mandato y la expansión de su misión.

Las EFS buscan transitar desde su enfoque tradicional, centrado en la legalidad y el cumplimiento, hacia un enfoque que les permita mejorar su contribución al fortalecimiento de la gestión pública y la rendición de cuentas respecto de esta, y a la mejora en la relación “calidad-precio” a través de

⁴ La Nueva Gestión Pública, gestada en la década de 1970 por los países desarrollados, a raíz de la crisis fiscal de entonces y a fin de mejorar el funcionamiento del Estado, da lugar a una gerencia pública basada en principios de eficiencia y eficacia. Uno de sus desarrollos priorizó estimular la competencia, dando lugar a la gestión orientada a resultados (García López y García Moreno, 2010).

⁵ Según los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, históricamente (1996-2016) en ALC, en promedio, la efectividad gubernamental es percibida como débil; en particular, a partir de 2013 cuando pasa de -0,10 a -0,19 en 2014, y a -0,25 en 2015, en una escala donde -2,05 es débil y 2,5 es fuerte.

⁶ Según datos de Latinobarómetro, si bien la confianza en las “instituciones de la democracia” (Gobierno, Congreso, Poder Judicial, Partidos Políticos, Estado y Presidente) en América Latina es baja y no reporta cambio sustantivo en el período 1995-2015, en el caso de Gobierno y Estado se observa una caída significativa en los últimos años. En el caso de “Gobierno”, 45% de los encuestados manifestaba “mucho” o “algo de confianza” en 2009, bajando a solo 33% en 2015. En el caso de “Estado”, 42% manifestaba “mucho” o “algo de confianza” en 2010 para pasar a 34% en 2015 (Latinobarómetro, 2015).

⁷ Según datos de Latinobarómetro, desde 2013 a la fecha, la corrupción está entre los primeros tres problemas más importantes de la región. Si bien en 2007 promedia el cuarto lugar, en un número mayor de países pasa a ocupar el primer y segundo lugar (Informes 1995-2015, 2016 y 2017).

⁸ ISSAI 20 de Principios de transparencia y de rendición de cuentas.

mayor transparencia, eficiencia y efectividad.⁹ La Auditoría de Desempeño (AD) es parte de este nuevo enfoque y una de las áreas más importantes del desarrollo de las EFS en las últimas dos décadas. Este esfuerzo arranca en la región, especialmente a partir de guías y estándares internacionales de auditoría promovidos por INTOSAI que datan de 2003.¹⁰

La AD ha venido aumentando en importancia entre las herramientas de gestión orientada a resultados implementadas por una variedad de instituciones de gobierno. En las EFS de países desarrollados se observa un importante historial de desarrollo de la AD en las últimas décadas con el objeto de contribuir a un mejor desempeño del sector público y del gasto gubernamental, particularmente a partir de su formalización en el marco legal de las EFS de esos países. Tal es el caso de países como Holanda, cuyo marco legal data de 1976; el Reino Unido, de 1983, y Australia, de 1997, entre otros (Lonsdale, Wilkins y Ling, 2011).

Los países en desarrollo no son ajenos a este proceso y, por el contrario, cada vez más EFS de ALC están mostrando mayor interés en desarrollar o mejorar sus capacidades para llevar a cabo AD. De hecho, durante el XX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, celebrado en Sudáfrica en 2010, las EFS miembros de la INTOSAI aprobaron las nuevas normas internacionales de EFS (ISSAI, por sus siglas en inglés), que incluyen normas sobre la AD. La aprobación, ese mismo año, de las directrices para la AD¹¹ y de los principios fundamentales de la AD en 2013¹² abonaron a este interés.

En ALC, las EFS han estado trabajando para adoptar e implementar las normas ISSAI en general y las referidas a la AD en particular, de conformidad con el mandato constitucional de cada país, las disposiciones legales en materia de control y las demás normativas orgánicas propias de cada EFS.

⁹ Las EFS tienen el potencial de aportar de manera más efectiva a la toma de decisiones políticas que los gobiernos, suministrando evidencia de qué funciona y qué no en la gestión pública (OCDE, 2017); y de contribuir a la mejora en la rendición de cuentas de los gobiernos a sus ciudadanos (OCDE, s/f).

¹⁰ En 2003, el Comité de Estándares de Auditoría de INTOSAI aprobó las normas ISSAI 3000: Estándares y guías para la Auditoría de Desempeño basada en los Estándares de Auditoría de INTOSAI en la experiencia práctica (<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-3000-standards-and-guidelines-for-performance-auditing-based-on-intosais-auditing-standar.html>).

¹¹ En 2010, el XX Congreso de la INTOSAI aprobó las ISSAI 3100: Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave (<http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-3100-performance-audit-guidelines-key-principles.html>).

¹² En 2013, el XXI Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores aprobó la ISSAI 300: Principios Fundamentales de Auditoría de Desempeño (<http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene un amplio historial de apoyo a las EFS de ALC, el cual incluye tanto asistencia financiera¹³ como la facilitación de diálogo técnico de políticas, mecanismos de cooperación sur-sur, y asistencia técnica y capacitación para el cumplimiento de las normas y mejores prácticas internacionales de auditoría. En los últimos años, sobre todo a partir de 2011, se observa una creciente demanda de apoyo técnico y financiero del BID por parte de las EFS de ALC para el fortalecimiento de las capacidades a fin de implementar nuevas modalidades de auditoría tales como la AD.¹⁴

En contraste con otras áreas tradicionales de trabajo de las EFS, donde el BID y otras agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo habían centrado sus esfuerzos, hay poco conocimiento documentado sobre cómo se desarrolla la AD en ALC y cuáles son los desafíos y oportunidades para implementarla adecuadamente. El creciente reconocimiento del potencial de las EFS para ayudar a los gobiernos a mejorar su desempeño y la rendición de cuentas frente a la ciudadanía y, por ende, el interés en la región por el fortalecimiento de las mismas, obliga a los diferentes actores a tener mayor conocimiento sobre las buenas prácticas, la modernización de las EFS y su cristalización en la región. Por otra parte, subsanar este vacío en cuanto al intercambio de conocimiento y de lecciones sobre buenas prácticas es parte, precisamente, de las buenas prácticas que identifica la OCDE (OCDE, s/f) para el apoyo de los donantes a las EFS como agencia clave para la efectividad en el desarrollo. Este estudio contribuye a cerrar estas brechas.

¹³ Entre 2009 y 2015, el BID aprobó 20 operaciones financieras en apoyo al fortalecimiento de la capacidad institucional y la modernización de al menos 12 EFS de ALC (4 préstamos y 16 Cooperaciones Técnicas No Reembolsables), por un valor de US\$85,2 millones.

¹⁴ Esto podría explicarse, en parte, por lo siguiente: i) la aprobación de los estándares internacionales de las EFS (ISSAI) en 2010, a los que los países de ALC se han comprometido voluntariamente, y ii) el reconocimiento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del aporte de las EFS a la eficiencia, efectividad, y transparencia de la administración pública, y la promoción de la adopción de las ISSAI por parte de sus Estados miembros (según resolución 66/209 adoptada el 22 de diciembre de 2011, [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/66/49\(Vol.I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/66/49(Vol.I))).

Alcance, enfoque metodológico y limitaciones del estudio



El presente documento busca contribuir a cerrar la brecha de conocimiento antes señalada sobre el desarrollo y las perspectivas de la Auditoría de Desempeño (AD) en América Latina y el Caribe (ALC), y a partir de ello aportar a las decisiones de política y al debate en la materia. Para este propósito se ha documentado la experiencia de los países de ALC con la AD, en los términos que se describen a continuación.

1.1 Alcance del estudio

El estudio cubre a los 26 países miembros prestatarios del BID¹⁵ y revisa la existencia de prácticas de AD en el marco legal e institucional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de estos países así como su estado de avance. Asimismo, analiza la capacidad de aquellas EFS que a diciembre de 2015 reportaban llevar a cabo una AD.

El estudio asume, en términos generales, la definición de AD de la INTOSAI, con las distinciones y holguras que la misma permite, en correspondencia con las realidades propias

de cada país y cada EFS. Esta definición se desarrolla en el capítulo 2.

1.2 Enfoque metodológico

El relevamiento de las prácticas de AD en ALC y el análisis de la capacidad de las EFS para implementarlas se llevaron a cabo a partir de algunas actividades. En primer lugar, se realizó una revisión de la literatura especializada en auditoría gubernamental y AD. En segundo lugar, se identificaron y relevaron un conjunto de buenas prácticas internacionales características de la implementación de la AD en países con amplia trayectoria en la materia. En tercer lugar, sobre la base de los hallazgos de las dos tareas anteriores, se definió un marco analítico para dimensionar el desarrollo de la AD en ALC. En cuarto lugar, se diseñó y aplicó un cuestionario a las EFS de la región, siguiendo los parámetros de dicho marco, para el relevo de información y posterior procesamiento y análisis de la capacidad de las EFS para realizar la AD. Algunas de las respuestas a este cuestionario se acompañaron de documentación

1

¹⁵ Los 26 países de ALC que son miembros prestatarios del BID son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

de soporte que las EFS compartieron con el BID y que, por ende, también abonan a este estudio.

Los resultados del relevamiento y procesamiento de la información provista por las EFS alimentan el análisis que se desarrolla en el capítulo 4 del presente documento. Este, a su vez, es la base sobre la cual se identifican algunos de los principales desafíos y oportunidades para el desarrollo de la AD en ALC, y de donde se extraen las reflexiones y consideraciones.

1.3 Revisión de la literatura especializada en auditoría gubernamental

Con el fin de alcanzar un concepto instrumental de la AD aplicable a las circunstancias de la región y de identificar mejores prácticas internacionales de AD, se revisó la siguiente literatura especializada: i) normas ISSAI 100, 300, 3000 y 3100;¹⁶ ii) manuales de auditoría e informes de AD y de Revisiones entre Pares de las EFS de los países avanzados en la materia, y iii) estudios académicos y documentos técnicos sobre AD y evaluación del desempeño.¹⁷

Esta revisión permitió, en el capítulo 2 de este documento, sistematizar las definiciones que establece la INTOSAI y algunas aproximaciones complementarias a dicha definición,

incluido el proceso que en general sigue una AD y los desafíos que enfrenta como parte integral del sistema de la administración pública.

1.4 Buenas prácticas de AD reconocidas internacionalmente

La revisión de la literatura también permitió, en el capítulo 3, identificar y seleccionar a un grupo de seis países con amplia trayectoria de aplicación de la AD a partir del cual se releva y sistematiza un conjunto de buenas prácticas internacionales. Los países seleccionados para este fin fueron: Suecia, Noruega, Holanda, Gran Bretaña, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Por otra parte, se citan ejemplos puntuales de Australia, Canadá e Islandia.

Como se adelantó en la Introducción, todos estos países cuentan con una larga trayectoria en la realización de AD, particularmente a partir del año en que la AD se formaliza en el marco legal de sus respectivas EFS. Estados Unidos encabeza la lista con un historial de más de nueve décadas: desde 1921, cuando la US GAO obtuvo el mandato a tal efecto. Suecia tiene el mandato a partir de la reestructuración de su EFS en 1967; Holanda, desde 1976; Gran Bretaña, desde 1983 (Lonsdale, Wilkins y Ling, 2011); Noruega, desde 2004,¹⁸ y Nueva

¹⁶ Versiones vigentes a diciembre de 2015, año de corte del estudio. Véase www.issai.org.

¹⁷ Véase, en la sección bibliográfica, la literatura y demás fuentes consultadas a este fin por el consultor José Oyola para el BID (septiembre de 2015).

¹⁸ "La auditoría de desempeño fue formalizada en 2004, Auditor General Act, aunque se enviaban al Parlamento informes de auditoría de desempeño desde 1996" (NAO, 2005).

Zelanda, desde 2001.¹⁹ Cabe destacar que en las décadas de 1980 y 1990 Suecia había alcanzado reconocimiento por estar a la vanguardia en la materia a nivel internacional (Lonsdale, Wilkins y Ling, 2011).

A la larga historia en la implementación de AD se suma el hecho de que Suecia, Noruega, Holanda y Gran Bretaña fueron seleccionados por su importancia en la “Revisión entre Pares” a cargo de las EFS, un proceso en el cual la EFS revisada solicita el apoyo de otra EFS para que actúe como revisora. Las revisiones entre pares que realizaron las EFS de estos cuatro países entre 1999 y 2014 ascienden a un total de 63, el 41% de todas las revisiones realizadas en ese período.²⁰ Estados Unidos, por su parte, fue seleccionado por el liderazgo de su EFS, la Government Accountability Office de los Estados Unidos (US GAO), al ser pionera en la materia y tener la buena práctica de ejecutar cada tres años una revisión entre pares a fin de contribuir a la calidad de su propio desempeño.

A los cinco países ya mencionados, se agregó Nueva Zelanda por el reconocido liderazgo en materia de gestión orientada a resultados y descentralización de la adopción de decisiones y responsabilidades, lo que ha convertido a su estilo de gestión pública en un modelo de referencia internacional.²¹

1.5 Marco analítico

A partir de los hallazgos de las dos tareas anteriores, se estructuró un marco analítico conformado por cinco ámbitos de análisis sobre el contexto legal e institucional en que se desarrolla la AD, la capacidad institucional de la EFS para llevarla a cabo y el valor agregado de la AD, a saber:

1. **Independencia y marco legal.** En este ámbito se explora la independencia de la EFS en relación con el auditado para la práctica de la AD, y en relación con la asignación de su presupuesto, así como las competencias y atribuciones de la EFS para la realización de la AD.
2. **Estrategias nacionales de gestión pública.** En este ámbito se busca evaluar el avance del sector público hacia una planificación estratégica y una gestión orientada a resultados, que implique planes y presupuestos nacionales, sectoriales e institucionales, con indicadores y métricas de resultados que sean referenciales para una práctica de AD más viable y eficiente.

Cabe destacar que, en este caso, además de analizar la información proporcionada por las EFS, se consideraron los hallazgos de la aplicación del Sistema

¹⁹ La Ley de Auditoría Pública de 2001 provee a las EFS de Nueva Zelanda la potestad para llevar a cabo AD e investigar el uso de recursos que hace cada entidad pública (<https://www.oag.govt.nz/2012/annual-plan/part4.htm>).

²⁰ Informe de la Encuesta de Revisión entre Pares realizada en 2014 por el Subcomité de INTOSAI de promoción de mejores prácticas y aseguramiento de calidad a través de revisiones por pares voluntarias (<http://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2014/08/Item-15b.-Peer-review-Survey-2014-Results-and-Assessment.pdf>).

²¹ Véanse, por ejemplo, Pollitt y Bouckaert (2004), y Bale y Dale (1998).

de Evaluación PRODEV (SEP), que permite identificar el grado de desarrollo de las prácticas de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) en el sector público y diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementarlas (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015).

- 3. Capacidad de la EFS para la práctica de AD.** Forman parte de este ámbito de análisis cinco elementos que refieren a los recursos con que cuenta una EFS para llevar a cabo la AD: i) la estrategia institucional para la AD; ii) la organización de la función de la AD dentro de la EFS; iii) las metodologías empleadas para la ejecución de la AD en comparación con las buenas prácticas internacionales identificadas; iv) los mecanismos de aseguramiento de calidad, y v) la gestión de la comunicación sobre la labor y los resultados de la AD, con énfasis en las partes involucradas (nivel político, auditado, sociedad mandante).

- 4. Características de los informes de AD.** En este ámbito se procura analizar la calidad de los informes de AD según los principios relacionados con el proceso de auditoría que recomiendan las

ISSAI 300 para la elaboración del informe de AD: “que sean completos, convincentes, oportunos, de fácil lectura y balanceados”. Esto incluye lo relativo al objetivo, los criterios, las evidencias, los hallazgos en materia de economía, la eficiencia con la que se adquieren y utilizan los recursos, la eficacia con la que se cumplen los objetivos del programa de gobierno, así como las conclusiones y recomendaciones específicas para que el auditado maneje mejor sus programas y obtenga mejores resultados para la sociedad. Todo esto debe tener un lenguaje claro, conciso y sencillo.

- 5. Medición de beneficios de la AD en la gestión pública.** En este ámbito se trata de apreciar los mecanismos instalados para la medición de los beneficios de la AD para las instituciones y los programas auditados, incluido el seguimiento al acatamiento de las recomendaciones proporcionadas por la EFS.

1.6 Cuestionario aplicado a las EFS

Con la finalidad de facilitar el relevamiento de información sobre el estado de la AD en las EFS que constituyen el universo del estudio, se diseñó y aplicó un cuestionario para las entidades²² (anexo 1). Al mismo tiempo se

²² El cuestionario fue enviado por la Secretaría Ejecutiva de la OLACEFS (a cargo de la Contraloría General de la República de Chile para entonces), a pedido del BID, a los titulares de las EFS Miembros de la OLACEFS, mediante correo electrónico, el 16 de noviembre de 2015; y directamente por el BID a los titulares de las EFS de los países del Caribe miembros prestatarios del BID, también mediante correo electrónico, el 13 de noviembre de 2015.

solicitó que las respuestas viniesen acompañadas de documentación de soporte. Los campos del cuestionario siguieron la estructura del marco analítico presentado anteriormente.

La documentación de soporte solicitada incluyó: i) normas orgánicas de las EFS; ii) regulaciones relacionadas con los recursos humanos; iii) regulaciones sobre la estructura orgánica; iv) plan estratégico de la EFS; v) plan anual de auditoría 2013–14; vi) manual de Auditoría Gubernamental; vii) reportes anuales de rendición de cuentas de la EFS para 2013 y 2014; (viii) lista de informes de AD publicados en 2013–14 y una copia de los que la EFS considerase trascendentes; (ix) lista de las recomendaciones emitidas 2013–14 para mejorar programas gubernamentales y el progreso de su implementación; x) documentación sobre el impacto de la AD en los programas auditados; xi) plan de acción para la ejecución de las principales AD ejecutadas en 2013–14; xii) regulaciones sobre conflicto de intereses, y xiii) estrategia comunicacional de la EFS.

El cuestionario fue respondido por 23 de las 26 EFS²³ de los países prestatarios del BID; cuando la documentación de soporte no se recibió directamente, se obtuvo mediante consulta a los portales de Internet de las respectivas entidades.

1.7 Limitaciones

La información relevada, mediante los cuestionarios o documentación de soporte, solo permite una aproximación descriptiva hacia la apreciación del estado de la AD en la región, ya que no se realizó una investigación *in situ* ni se construyeron indicadores objetivos de capacidad o desempeño. Además, no fue posible realizar una verificación exhaustiva de todos los datos proporcionados por las EFS. Por tales razones, no se contempla el otorgamiento de puntajes en comparación con estándares internacionales de referencia, ni se pretende evaluar progresos o comparar avances, sino reflejar un corte transversal de la realidad del estado de la AD en la región.

Por otra parte, los alcances del estudio no abarcaron la apreciación de otros actores institucionales involucrados en el tema de la AD. Estos actores pueden ser los propios poderes legislativos que ejercen control político sobre la gestión pública y se nutren de los informes de las EFS; los ministerios de hacienda o finanzas como rectores de los sistemas transversales de la administración pública, y los organismos centrales rectores del control interno de los poderes ejecutivos, cuando existen, entre otros. Tampoco abarcan la receptividad por parte de las principales entidades a

²³ Uruguay, contado dentro de los tres países que no contestaron, respondió al cuestionario afirmando que no implementaba AD sin brindar información adicional.

las que se aplica la AD de las EFS. Esta limitación impide el análisis de la economía política de la AD dentro del Estado, sin duda un factor importante en su desarrollo y ejecución.

Ambos elementos señalados constituyen las limitaciones del presente estudio y quizás ameriten mayores indagaciones sobre el tema en el futuro.

Auditoría de desempeño: alcance y consideraciones para su desarrollo



2

El presente capítulo presenta una breve reseña del concepto de Auditoría de Desempeño (AD) según los estándares internacionales de INTOSAI, su aplicación en la práctica, su relación con otros sistemas y herramientas de gestión pública, y sus principales características en cuanto a planificación y ejecución.

2.1 La AD según las normas ISSAI

La ISSAI 300 –Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño (2013)– establece un marco común de conocimiento sobre la naturaleza de la AD. La serie de ISSAI 3000 –normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI (2003)– describe las especialidades y principios de la AD, y ofrece normas y orientaciones prácticas para su realización, incluidas aquellas que habilitan “adaptarse” al contexto propio de la AD.

En correspondencia con la forma en que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) realizan la AD, estos estándares establecen que “la Auditoría

de Desempeño es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades y organizaciones del Gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora”.²⁴ Cabe destacar que esta definición se refiere a la modalidad bajo la cual las EFS aplican actualmente la AD; no está formulada en términos de un “deber ser”. Además, la frase “si existen áreas de mejora” deja margen de interpretación sobre la inclusión de recomendaciones específicas en los informes de AD (véase en el recuadro 1 la definición de la ISSAI 300 de los principios de economía, eficiencia y eficacia, conocidos como las “3 E”).

Recuadro 1. Definición de los principios de economía, eficiencia y eficacia (las “3 E”) según la ISSAI 300

- El principio de economía significa minimizar los costos de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidad y calidad apropiadas y al mejor precio.
- El principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.
- El principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos.

²⁴ ISSAI 300, numeral 9: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>.

Recuadro 2. Definiciones de AD utilizadas por algunos países con mayor trayectoria en la materia

“La Ley de Presupuestos del Estado 2001 estipula que se deben realizar auditorías reglamentarias y de eficiencia... Es tarea de la Corte de Auditoría de los Países Bajos presentar al Parlamento información útil y pertinente sobre la implementación de políticas para que los miembros del Parlamento puedan determinar si las políticas ministeriales son legítimas y cuán eficientes y efectivas son estas políticas” (Reporte Anual 2014, Corte de Auditoría de los Países Bajos).

“La auditoría de desempeño puede examinar asuntos de: eficacia y eficiencia, cumplimiento de obligaciones legales, desperdicio, probidad y prudencia financiera” (Página web, Auditor General de Nueva Zelanda).

“La tarea de una auditoría de desempeño es examinar el grado en que los fondos estatales se utilizan de manera efectiva. El punto de partida más importante de cómo llevar a cabo las auditorías de desempeño es el mandato que el Parlamento (Riksdag) ha dado a la Oficina Nacional de Auditoría de Suecia. También es importante la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), cuyo marco de auditoría incluye orientaciones para las auditorías de desempeño. Un punto de partida importante son también los principios aceptados de metodología de investigación en las ciencias sociales” (Manual de Auditoría de Desempeño 2012, Oficina Nacional de Auditoría de Suecia).

Asimismo, estos estándares exhortan a los miembros de INTOSAI a que “desarrollen o adopten normas rectoras” congruentes con estos, reconociendo las particularidades de cada EFS.²⁵ A su vez, reconocen que puede haber superposiciones entre tipos de auditoría. Los elementos de la AD pueden ser parte de una auditoría más extensa que abarque también elementos de otros tipos de auditoría, como las financieras y de cumplimiento. En estos casos de superposición, se

deben cuidar todas las normas aplicables a cada elemento y el objetivo primario del ejercicio más amplio.

En cuanto al objetivo de la AD, la norma señala que “el objetivo principal de la auditoría de desempeño es promover constructivamente la gobernanza económica, eficaz y eficiente. También contribuye a la rendición de cuentas y a la transparencia”.²⁶

La amplitud de estas normas señala que existe un alto grado de flexibilidad y heterogeneidad en cuanto a la definición de la AD y su realización en la práctica. Por tal razón, a continuación se indaga –más allá de las normas– sobre la naturaleza y algunas de las características de la AD.

2.2 La AD según los países con mayor trayectoria en la materia

La dificultad por alcanzar definiciones y principios estándar a nivel internacional, que se reflejen congruentemente en las realidades nacionales, no es una novedad en el ámbito de la auditoría gubernamental. Como se cita en el testimonio de la EFS de Estados Unidos ante el Comité de Presupuesto y Control del Parlamento Europeo (GAO, 2013a), en 1976, Ellsworth H. Morse Jr., Asistente del Contralor General de Estados Unidos, escribía una provocadora ponencia buscando precisar el concepto de:

²⁵ “Debido a las diferentes condiciones y estructuras de las EFS, no todas las normas o directrices de auditoría pueden aplicarse a todos los aspectos de su trabajo. Por lo tanto, las EFS tienen la opción de desarrollar normas rectoras ya sea que estén basadas o sean congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño”. ISSAI 300, numeral 6: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>.

²⁶ ISSAI 300, numeral 12: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>.

(...) los administradores y los responsables políticos, particularmente en el gobierno, quieren y necesitan de los auditores más que de las estereotipadas opiniones sobre los estados financieros. Ellos quieren información obtenida y evaluada en forma independiente y objetiva sobre las operaciones y la gestión, así como asesoramiento experto en asuntos tales como de qué manera pueden hacerse mejoras de gestión, cuánto dinero puede ser ahorrado o usado con más ventajas y cómo las metas y objetivos pueden ser alcanzados de mejor manera y con menor costo.

En resumidas cuentas, el testimonio esboza la necesidad de una “auditoría enfocada en el desempeño”. En la actualidad, la US GAO, en sus Estándares de Auditoría Gubernamental de diciembre 2011, define a las AD como “...aquellas que proveen hallazgos o conclusiones basadas en una evaluación de evidencia, suficiente y apropiada, respecto a criterios. Las Auditorías de Desempeño proveen un análisis objetivo para asistir a la administración y a aquellos responsables de su gobernanza y supervisión con el uso de información para mejorar el desempeño de programas y operaciones, reducir costos, facilitar

la toma de decisiones por partes con responsabilidad de supervisar o iniciar acción, y contribuir a la rendición de cuentas públicas”.²⁷ Sin embargo, también reconoce que “los objetivos de la Auditoría de Desempeño varían ampliamente e incluyen evaluaciones de efectividad, economía y eficiencia de programas; control interno; cumplimiento, y análisis prospectivo.”

Así como Estados Unidos tiene su propia definición, en el recuadro 2 se presentan las definiciones utilizadas por otros países desarrollados. Sin embargo, se observa que, si bien cada país asume su propia definición de acuerdo con sus realidades y prioridades nacionales, todos comparten las “3 E” con énfasis diferenciados en cada distinción. En el capítulo 4 se observará que lo mismo ocurre en los países de América Latina y el Caribe (ALC).

2.3 Planificación estratégica y gestión orientada a resultados frente a la AD

Las EFS recurren al uso de sistemas de gestión pública existentes –tales como la planificación estratégica de mediano y largo plazo– que llevan a cabo algunos gobiernos y que se expresan, por ejemplo, en planes nacionales de desarrollo. Esto tiene como objetivo que la alineación de la auditoría a las prioridades nacionales abone a menores costos asociados a la definición de criterios y la recolección de evidencia, a la

²⁷ Según estos estándares, “programas” refiere a entidades gubernamentales, organizaciones, programas, actividades y funciones.

colaboración entre auditor y auditado, al aumento de las probabilidades de que las recomendaciones alcancen sus objetivos y, por tanto, al reconocimiento del valor agregado de la AD para los diferentes actores (Oyola, 2015).

De forma similar, si el modelo de gestión pública de un país está basado en prácticas de gestión orientada a resultados, la AD se vería facilitada en su práctica por la existencia de programas a auditar con indicadores y métricas de resultados esperados que están claramente definidos en el marco de estas prácticas; a su vez, el informe de AD abonaría a una evaluación objetiva –y sustentada cuantitativamente– de estos programas. La ausencia de un modelo de gestión pública como este, si bien no inhibe la práctica de la AD, implicaría un mayor nivel de esfuerzo y de recursos, pero también podría dar paso a que la AD calificara tal ausencia como un hallazgo en sí de la auditoría y recomendará la puesta en práctica de un modelo de gestión orientado a resultados.

Según el informe de la OCDE (2015), la práctica del presupuesto por resultados está ampliamente presente en los 26 países miembros que respondieron al cuestionario. Poco más de la mitad de estos países indicaron haber llevado a cabo AD y algunos, como México, indicaron que “siempre” utilizan los objetivos y metas de desempeño específicos y medibles que se

definen en la documentación relacionada con el presupuesto por resultados, mientras que otros, como Nueva Zelanda, indicaron que “a menudo”. Asimismo, reportan que “siempre” o “a menudo” evalúan o critican la calidad de dicha información, lo que debería considerarse una retroalimentación útil en pos de mejorar las prácticas.²⁸

Como se verá en el capítulo 4, prácticamente todos los países de ALC cuentan con instrumentos de planificación estratégica y algunos con modelos de gestión pública basados en la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). De hecho, la necesidad de mejoras en el desempeño de los sectores públicos de los países en desarrollo ha dado lugar, desde la década de 1990, a la gestión orientada a resultados, cobrando mayor auge en la década de 2000, de cara al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El BID hace propio este enfoque, definiendo a la GpRD como “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”.²⁹ Un número importante de países de ALC han seguido esta práctica, o bien la de

²⁸ Chile y México son países miembros de la OCDE. Chile indicó que no realiza AD y México que sí.

²⁹ Según Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015), un análisis de la información del Sistema de Evaluación PRODEV desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión pública muestra que, en

Presupuesto por Resultados (PpR): Brasil, Costa Rica, Guyana, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Paraguay y Trinidad y Tobago.³⁰

Dada esta relación, la AD bien puede concebirse como parte del concepto más amplio de gestión orientada a resultados, toda vez que ambas coinciden en el objeto de su accionar: los resultados de los programas de la administración pública. Si bien no son necesariamente vinculantes, pueden apalancarse entre sí.

Atendiendo a las ISSAI y las distinciones señaladas en este capítulo, a fin de guiar el ejercicio de relevamiento del estado de desarrollo de la AD en las EFS de ALC (capítulo 4), el presente estudio adopta un entendimiento amplio de la AD. Considera como AD toda actividad fiscalizadora, reportada por las EFS de ALC, cuyo propósito sea la mejora de un programa de gobierno³¹ en beneficio de la ciudadanía, en términos de la economía, la eficiencia o la eficacia de los resultados esperados, previamente explicitados o no, y de la cadena de valor que los produce, y cuyo desarrollo de

actividades sea en colaboración con el auditado.

2.4 Principales actividades y características propias de la AD

Independientemente de la definición de AD que cada país asuma, de la existencia o no de un modelo de gestión orientada a resultados en el país, y de si la AD se realiza de forma independiente o como parte de otras auditorías, se han identificado un conjunto de tareas que las EFS deben realizar a fin de procurar que la AD sea constructiva, esté alineada con prioridades gubernamentales y enfocada en el ciudadano, y se ejecute en colaboración con los involucrados:³²

1. Definir en conjunto con el auditado el programa de gobierno a auditar, que en teoría debería contar con objetivos propios claramente identificados, así como con el objetivo de la auditoría.
2. Realizar una planificación detallada del proceso a seguir, que incluya la recolección de

general, los países de la región han progresado en las tres áreas, aunque con un énfasis mayor en la optimización de los insumos que se emplean para obtener un producto (eficiencia) que en lograr que las intervenciones logren los resultados esperados (eficacia). La transparencia ha mejorado como efecto de una mayor difusión de la información sobre la gestión pública, tanto por parte de los ministerios que gobiernan los sectores como de aquellos encargados de funciones transversales como la planificación y el presupuesto.

³⁰ Si bien la región ha hecho un gran esfuerzo por llevar a cabo una mejor instrumentación de GpR y PpR, Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015) concluyen que el estado de avance de ALC durante el periodo 2007-13 ha sido lento. En efecto, los pilares de PpR y de seguimiento y evaluación (SyE) siguen siendo los más débiles. En el capítulo 4 de dicho libro, Makón y Varea señalan que este escaso progreso se explica en parte por el hecho de contar con sistemas de seguimiento y evaluación poco desarrollados y por la débil instrumentación de la asignación de recursos basados en programas (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015). Por otra parte, el grado de implementación del PpR está estrechamente relacionado con el nivel de madurez alcanzado por las instituciones del país para consensuar políticas, acuerdos y proyectos basados en indicadores y con permanencia en el tiempo.

³¹ A los efectos instrumentales de este estudio, entiéndase por “programa de gobierno” las actividades, proyectos o programas a cargo de ministerios, departamentos y agencias; las cuentas y programas presupuestarios; las políticas públicas o planes nacionales, subnacionales o sectoriales, o lo que la EFS defina como sujeto de la auditoría.

³² Cabe destacar que todas estas tareas están en línea con los principios clave, incluido el proceso de la auditoría en sí, que define la ISSAI 3100, Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave.

evidencia necesaria para entender al ente a auditar y el contexto en que opera al momento de la auditoría; la definición de los criterios contra los cuales se hará la evaluación; la metodología a seguir, y los requerimientos de personal especializado, recursos financieros y plazos.

3. Ejecutar la AD poniendo particular énfasis en la recolección y documentación de evidencia que respalde los hallazgos, combinando y comparando datos de diferentes fuentes.
4. Elaborar el informe de AD, que incluya alcance, hallazgos y recomendaciones como parte del plan de acción que deberá ser acordado con el auditado.
5. Dar seguimiento al plan de acción, cuya implementación estará a cargo del auditado.
6. Evaluar los beneficios cualitativos y cuantitativos de las acciones implementadas por el auditado para mejorar los resultados del programa de gobierno auditado.

Por otra parte, según las ISSAI 3100, es recomendable que la EFS cuente con un sistema de aseguramiento de calidad a lo largo del desarrollo de la AD:

Las auditorías de desempeño deben sujetarse a un sistema de control de la calidad, incorporando procesos para supervisión y monitoreo de la calidad, aseguramiento

de la calidad, así como calidad externa y revisión entre pares, para poder ofrecer una garantía razonable de que la auditoría se ha llevado a cabo de acuerdo con las normas profesionales y los requerimientos legales y regulatorios, y de que los reportes son adecuados.

En el desarrollo de estas tareas, particularmente lo referido a la tarea del punto 2) antes anotado, las EFS deben estar atentas a cuatro características propias de la AD:

1. **Definición de criterios ad-hoc.** Según las ISSAI 3000, a diferencia de las auditorías financieras y de cumplimiento que se realizan contra parámetros estándares (normas, requisitos, etc.), la AD se realiza contra criterios flexibles:

La auditoría del rendimiento no es una auditoría de regularidad con criterios formalizados, y sus raíces no se encuentran en las auditorías del sector privado. Se trata de un examen independiente realizado con un carácter no reiterativo. Por su propia naturaleza, la auditoría de gestión tiene un ámbito amplio y está abierta a distintos criterios e interpretación.

Así, la AD en los sectores de agricultura, educación, comercio, salud, transporte y recolección de impues-

tos aplicará diferentes parámetros de desempeño (criterios), que se pueden encontrar en planes nacionales de desarrollo; políticas; documentos del programa; sistemas de gestión de resultados y sistemas de monitoreo y evaluación de políticas; mejores prácticas internacionales, o bien, surgir del consenso entre auditor y auditado de las métricas contra las cuales evaluar el desempeño del programa.

- 2. Uso de múltiples métodos de investigación como parte de la metodología a seguir.** A diferencia de las auditorías financieras, que se basan en la evidencia que proveen los estados financieros y registros contables similares en toda unidad auditada, la AD requiere la recolección de evidencia primaria propia. Para ello, las EFS necesitan emplear métodos apropiados para cada objeto de auditoría, e incluso más de un método si fuera necesario a fin de robustecer la calidad de la evidencia en términos de relevancia, confiabilidad, suficiencia y validez. Lo anterior, sin menoscabo de que se combinen con el uso de registros e información secundaria generada por el auditado o terceros. Las ISSAI 3000 anotan lo siguiente:

La auditoría de gestión debe disponer de una amplia selección de métodos de investigación y evaluación, y actuar desde una base de conocimientos muy distinta a la de la auditoría tradicional.

Así, por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría de Gran Bretaña (UK NAO, por sus siglas en inglés), que pasó de 30 a 40 AD entre 1986 y 1998, fue introduciendo el uso de múltiples métodos de investigación que incluían revisiones de sistemas, análisis de datos, consultas con expertos y estudios de caso, entre otros (Londsdale, 2011).

- 3. Requerimiento de personal especializado y de mayores recursos financieros.** Como parte de la planificación de la AD, se debe tener presente el perfil del personal requerido y el costo asociado a este tipo de auditorías. Para llevar a cabo una AD atendiendo las dos características previas, la EFS necesita disponer de personal con conocimiento técnico especializado en la materia objeto de la auditoría; por ejemplo, agrónomos, educadores, economistas, médicos, ingenieros, etc. Este nuevo personal especializado puede ser de planta o contratado para ejercicios de AD puntuales.

Debido al mayor nivel de esfuerzo que se necesita para establecer criterios ante la diversidad de objetos de auditoría y los requerimientos de personal altamente especializado, las EFS incurren en costos mucho mayores cuando se trata de AD frente a otros tipos de auditoría. Por ejemplo, los costos promedio de realizar AD, en relación con las auditorías financieras, fueron 3,4 veces mayores en la Oficina Nacional de Auditoría de Australia (ANAO, por sus siglas en inglés);

Cuadro 1. Estimación de costos de la AD y de la auditoría financiera

Costo promedio por auditoría en 2013-14	Auditoría de Desempeño (1)	Auditoría financiera (2)	Relación de costos (1) / (2)
NAO (AU\$)	\$616.420	\$182.892	3,4
Número de informes de auditoría	50	260	
Oficina del Auditor General de Canadá (C\$)	\$1.373,333	\$417.000	3,3
Número de informes de auditoría	30	100	
UK NAO (£)	£265.152	£109.602	2,4
Número de informes de auditoría	66	427	

Fuente: Cálculos de José Oyola para el BID sobre la base de informes de NAO (2014), UK NAO (2014) y Oficina del Auditor General de Canadá (2014).

3,3 veces mayores en la Oficina del Auditor General de Canadá, y 2,4 veces mayores en el Reino Unido NAO en 2013-14 (cuadro 1).

4. Necesidad de colaboración entre auditor y auditado. Según las recomendaciones de las ISSAI 3100, la colaboración es un factor fundamental en todo el proceso de auditoría: “El desarrollo de buenas y adecuadas relaciones externas es un factor clave en el logro de AD eficaces y eficientes. Los auditores deben mantener buenas relaciones profesionales con las partes involucradas, promover el libre y franco intercambio de información, en

la medida en que los requisitos de confidencialidad lo permitan, y llevar a cabo debates en una atmósfera de respeto mutuo y comprensión de las funciones y responsabilidades respectivas de cada una de las partes interesadas. El proceso de comunicación entre el auditor y el ente auditado comienza en la etapa de planeación de la auditoría y continúa durante todo el proceso de la misma”. Abonaría a dicha colaboración el hecho de que auditor y auditado deben viabilizar el cumplimiento de un mismo fin: satisfacer las demandas de la sociedad o ciudadanía constituyente o mandante.

Buenas prácticas internacionales



En este capítulo se sistematizan un conjunto de buenas prácticas internacionales de Auditoría de Desempeño (AD). Para relevarlas y sistematizarlas, se realizó una revisión detallada de las prácticas de AD de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de seis países pioneros en la materia: Estados Unidos, Suecia, Noruega, Holanda, Reino Unido y Nueva Zelanda. También se revisó

para temas puntuales la experiencia de Canadá, Australia e Islandia. A continuación, se resumen las principales prácticas identificadas.

3.1 Contar con un mandato explícito para la realización de AD

Las ISSAI 3000 señalan que “hay que definir adecuadamente el mandato de auditoría y las metas generales” en las

3

Recuadro 3. Mandato legal para AD – Holanda y Reino Unido

Corte de Auditoría de los Países Bajos (NCA, por sus siglas en inglés). La Corte de Auditoría de los Países Bajos tiene por objeto auditar y mejorar la regularidad, eficiencia, eficacia e integridad de la administración central y de las instituciones asociadas a ella. En su plan estratégico 2016-20, “Confianza basada en el entendimiento”,³³ se indica que la misión de la NCA es “ayudar a mejorar el desempeño y el funcionamiento” de estas entidades. Para cumplir con esto la NCA busca responder preguntas tales como: i) ¿el gobierno gasta los fondos públicos apropiadamente y según lo acordado?; ii) ¿el gobierno gasta dinero razonable y económicamente?, y iii) ¿los ciudadanos obtienen valor a cambio de su dinero (*value for money*)?

El trabajo de la NCA consiste en demostrar, a través de auditorías imparciales, cómo el gobierno se está desempeñando realmente en la práctica y qué mejoras pueden implementarse. Al hacerlo, busca fortalecer la confianza del público en el gobierno.

La NCA se ha dado a la tarea de comprobar si las políticas de los ministros son verdaderamente efectivas al procurar contestar la siguiente pregunta: ¿se producen los resultados esperados? La política gubernamental podría no lograr los resultados previstos por diversas razones. De esta forma, la NCA diseña sus auditorías para explicar las razones e identificar tendencias.

Fuente: <https://english.rekenkamer.nl/organisation/what-we-do/performance-audit>.

Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (UK NAO). La UK NAO tiene la capacidad de llevar a cabo auditorías de “valor a cambio de dinero” (VFM, por sus siglas en inglés), las cuales se centran en un área específica de gasto gubernamental y buscan determinar si se ha logrado la relación calidad-precio. Se define una buena relación calidad-precio como el uso óptimo de los recursos para lograr los resultados deseados. El papel de la UK NAO no es cuestionar los objetivos de las políticas gubernamentales, sino proporcionar al Parlamento un análisis independiente y riguroso sobre la forma en que se ha gastado el dinero público para alcanzar los objetivos políticos.

(Continúa en la página siguiente)

³³ La estrategia completa puede verse en: <https://english.rekenkamer.nl/organisation/publications/publications/2016/03/24/trust-based-on-understanding>.

Además de llegar a una conclusión general sobre la relación calidad-precio, se hacen recomendaciones sobre cómo lograr una mejor relación calidad-precio y mejorar los servicios examinados. Normalmente estas auditorías utilizan una mezcla de métodos cuantitativos y cualitativos. Los métodos que suelen utilizar incluyen: i) análisis financiero; ii) análisis de la información de gestión; iii) revisión documental; iv) entrevistas o grupos focales con el personal departamental y otros; v) revisión de la literatura; vi) encuestas de profesionales o usuarios de servicios, y vii) evaluación comparativa con otras organizaciones u otros países.

Fuente: <https://www.nao.org.uk/about-us/wp-content/uploads/sites/12/2016/10/What-is-a-value-for-money-study.pdf>.

disposiciones jurídicas correspondientes, a fin de regular “en qué medida una EFS puede fiscalizar programas y organismos del sector público”, especificando los requisitos mínimos para llevar a cabo la actividad e informar sobre los resultados de la AD. Tener un mandato legal explícito para realizar AD contribuye a reducir e incluso evitar retrasos en las auditorías ante la dificultad de acceder a información crítica, lo cual se plantea cuando los potenciales auditados no quieren ser sujetos de una auditoría.

De ahí que la ISSAI también recomienda garantizar un mandato legal que establezca las siguientes atribuciones: i) autoridad explícita para realizar AD; ii) libertad para escoger el qué, cuándo y cómo de la auditoría; iii) libertad para revelar los resultados de la AD al público; iv) poder de acceso a toda la información requerida, y v) poder para contratar expertos externos si fuera necesario.

Si bien la definición de la AD varía según el país, las seis EFS tienen una ley que estipula claramente el mandato para ejecutar AD, incluida la capacidad de formular recomendaciones de mejora. Este mandato se caracteriza en todos los casos por la amplitud y claridad para ejecutar la AD, en tanto

abarca políticas gubernamentales, programas, ministerios, departamentos, actividades, productos y resultados, así como la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Hay dos prácticas que merecen ser destacadas. Primero, la experiencia de Holanda al señalar en el alcance que cuando la AD abarque políticas gubernamentales debe asumirse que la evaluación no es sobre la política definida por otros niveles del Estado sino sobre la brecha entre esta y la realidad. Segundo, la experiencia del Reino Unido al otorgar flexibilidad a la práctica de AD, definiéndola de forma amplia sin limitarla dogmáticamente al enfoque de “las 3E”, sino haciendo que abarque por ejemplo la opción de “calidad-precio” y otras definiciones instrumentales (recuadro 3).

3.2 Desarrollar las AD en forma incremental

Las EFS han establecido limitar el número de auditorías con que inician la AD, para luego ir desarrollando la práctica gradualmente. La UK NAO comenzó su práctica actual de AD con 30 informes en 1984, y le llevó tres décadas elevar el número a 66 informes en 2014. Todavía hoy, UK NAO

produce seis veces más informes financieros que informes de desempeño, con 427 auditorías financieras en comparación con 66 AD realizadas en 2013-14 (Oyola, 2015).

De hecho, las ISSAI 3100 recomiendan esta práctica: “Las EFS no deben tratar de hacer demasiado, muy rápido. Las auditorías de desempeño consumen mucho tiempo, y más aún para los principiantes. Con el fin de establecer la auditoría del desempeño, es aconsejable buscar algunos triunfos rápidos en uno o dos temas que probablemente sean de interés particular para las partes interesadas”.

3.3 Incorporar prácticas de control interno a la AD

Tal como se señala en la ISSAI 300, para definir el alcance de una auditoría, los auditores deben analizar la confiabilidad de los controles internos de la entidad auditada. En el caso de una AD, deben evaluar todos los sistemas y procedimientos establecidos por la entidad para que “lleve a cabo sus actividades de forma

económica, eficiente y eficaz, con absoluta observancia de las directrices de la empresa, y para presentar una información financiera y administrativa oportuna y fiable”; es decir, examinan si un programa cuenta con las políticas, los procedimientos y los recursos necesarios para alcanzar su objetivo. De ahí que haya países que clasifiquen algunas de sus auditorías de sistemas de control interno como AD, tal como se verá más adelante.

Asimismo, un componente esencial para la AD es encontrar evidencia suficiente para describir las operaciones actuales del auditado. Una de las fuentes para obtener esa evidencia, utilizada por los auditores a cargo de la AD, son los propios sistemas de información del auditado, que forman parte de su control interno. De esta forma, cuando un auditor a cargo de una AD encuentre que la información generada por el sistema de información del auditado no es confiable, los auditores deberían ampliar el alcance de la AD para examinar las causas de las posibles brechas en el control interno y a partir de allí extender recomendaciones de acción para

Recuadro 4. Ejemplo de auditoría combinada: control interno/AD

Pesticidas: EPA debe tomar medidas para mejorar la supervisión de sus “Registros Condicionales” (GAO, 2013b)

Según la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), responsable de otorgar “Registros Condicionales” para pesticidas, se registraron más de 16.000 pesticidas para su uso en Estados Unidos, a pesar de que algunos de los datos requeridos sobre sus efectos pueden no haber sido presentados.

La US GAO encontró que el número total de pesticidas condicionales no era claro porque los datos de la EPA son inexactos debido a varias clasificaciones erróneas. La US GAO también determinó que la EPA no contaba con un sistema de información confiable y no sabe si las compañías enviaron toda la información en tiempo y forma. Por lo tanto, concluyó que la EPA tiene debilidades fundamentales de control interno porque carece de un control efectivo para la supervisión del programa y la toma de decisiones, a la vez que recomendó múltiples opciones para la implementación de un sistema automatizado que permita rastrear mejor los “Registros Condicionales”.

la mejora. Esto quiere decir que en el proceso de llevar a cabo una AD, en algunas ocasiones también realizan – propiamente– una auditoría de control interno, con sus respectivos hallazgos y recomendaciones. El recuadro 4 presenta un ejemplo de una auditoría combinada de desempeño y control interno realizada por la US GAO.

3.4 Implementar AD costo-efectivas y rentables

Con el tiempo, en la medida en que se ha acumulado experiencia y destreza en el desarrollo de las AD, algunas EFS han precisado el objetivo y el alcance de sus AD, lo que ha contribuido a lograr los resultados esperados de manera más costo-efectiva (ISSAI 9100). El recuadro 5 describe la manera en que la Oficina Nacional de Auditoría de Islandia (INAO) aumentó la cantidad de informes y temas de AD al reducir el alcance y la extensión de sus informes.

Este enfoque es consistente con lo que señala la ISSAI 300: “el objetivo de la auditoría determina el enfoque y el diseño del compromiso. Simplemente podría ser para describir la situación”.

Cabe enfatizar que el objetivo no es únicamente reducir la extensión y el alcance, sino refinarlos para maximizar la atención en los objetivos principales de cada ejercicio de AD.

3.5 Utilizar las AD individuales para desarrollar buenas prácticas a nivel gubernamental

Algunas EFS sintetizan periódicamente los aprendizajes de auditorías individuales, extrayendo aquellas prácticas que tienen implicaciones a nivel gubernamental. Por ejemplo, la ANAO (Australia) ha publicado durante muchos años “Guías de Mejores Prácticas”, con orientaciones prácticas y viables para promover una mejor gestión en áreas específicas de administración. Algunos ejemplos de estas guías son: “2012-2013: Auditoría Interna del Sector Público”, “Preparación de Estados Financieros por Entidades de Sector Público”, “Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos: Riesgos y Controles”, y “2011-2012: Comités de Auditoría del Sector Público, Desarrollo y Gestión de Contratos, y Sostenibilidad Ambiental

Recuadro 5. Islandia: un ejemplo de cómo lograr que la AD sea más costo-efectiva

Revisión entre Pares Internacional de la Práctica de Auditoría de Desempeño de la Oficina Nacional de Auditoría de Islandia (INAO), 2012

En 2010, la INAO modificó su práctica de AD a través de informes más cortos y focalizados. Este cambio permitió a la INAO mejorar su productividad, y se elaboraron 27 informes de AD con solo 10 empleados (un director, dos subdirectores y siete auditores). Este cambio también le dio a la INAO la oportunidad de cubrir una gama de temas más amplia cada año.

Así, los informes se hicieron más breves y se llevaron a cabo en menos tiempo; de principio a fin, tomaron menos de medio año y se publicaron en el sitio web en lugar de en papel. El personal de los Ministerios y el Parlamento apoyó el cambio en la política de la INAO. Por otra parte, el cambio mejoró la visibilidad de la INAO, y atrajo la atención de los medios y el público sobre su trabajo, lo que podría agregar más valor a la sociedad islandesa.

en las Operaciones del Gobierno Australiano”. Estas guías amplían los beneficios de los informes de AD a ministerios, departamentos y agencias (Oyola, 2015).

3.6 Ampliar las metodologías de recopilación de evidencia para analizar sobre la base de evidencia más robusta y para abordar temas de mayor complejidad

A fin de reunir pruebas suficientes, pertinentes, confiables y válidas, algunas EFS han desarrollado la capacidad de incorporar nuevas metodologías a sus técnicas tradicionales de examen de documentos y entrevistas orales. Por ejemplo, la UK NAO amplió significativamente el uso de muestras, revisiones de sistemas informáticos, análisis de datos, encuestas y consultas con expertos, durante el período 1986-1998 (Oyola, 2015). Esto le ha permitido poder combinar técnicas para la auditoría de temas de mayor complejidad. Por ejemplo, en su informe “Combatiendo la Obesidad en Inglaterra” (2001), la UK NAO utiliza seis metodologías diferentes: i) un panel de expertos en obesidad; ii) un estudio de costo de la enfermedad elaborado para la UK NAO por el Departamento de Economía de la City University; iii) una encuesta a todas las autoridades sanitarias de Inglaterra para examinar su papel en la coordinación de iniciativas para tratar la obesidad; iv) una encuesta a una muestra representativa de 1.200 médicos generales y 1.200 enfermeras para establecer la forma en que se atendieron a los

pacientes obesos, seguida de entrevistas cara a cara; v) entrevistas con personal responsable de las políticas de los departamentos gubernamentales pertinentes para determinar cómo trabajaron juntos para promover estilos de vida saludables, y vi) visitas para examinar iniciativas locales en escuelas y hospitales.

3.7 Contratar a expertos para temas puntuales a fin de controlar costos

Para reducir los costos de las AD, las EFS evitan la contratación a tiempo completo de expertos que pueden no ser necesarios regularmente. En su lugar, se contrata a este tipo de expertos para una tarea puntual, técnicamente compleja. En el recuadro 6 figuran tres informes donde se utilizan expertos externos con este propósito.

3.8 Establecer unidades especializadas en AD para maximizar resultados y minimizar riesgos de reputación

Toda auditoría, pero particularmente las AD, conllevan riesgos para la reputación de las EFS y sus recomendaciones. La capacidad de las EFS para cumplir con su misión depende de su capacidad de salvaguardar y mejorar su reputación como proveedor de información relevante, útil, justa y equilibrada. Cuando las AD resultan en altos costos y débiles recomendaciones que son rechazadas por los auditados, puede debilitarse la reputación de la EFS como proveedor

Recuadro 6. Ejemplos de uso de expertos externos para reducir costos

US GAO (2014) PUERTO RICO: Información sobre cómo el Estado podría afectar potencialmente a los programas federales y las fuentes de ingresos seleccionados (GAO, 2014). “Para estimar los posibles cambios en el gasto federal para Medicaid, SNAP, SSI y CHIP, se contrató a Urban Institute para llevar a cabo parte del trabajo utilizando dos modelos de simulación. También se utilizaron aspectos de las simulaciones del Urban Institute para estimar el gasto de Medicare”.

UK NAO (2001): Abordar la obesidad en Inglaterra. “Emplearon a Medtap International Inc. para asesorarse sobre la viabilidad y proponer una metodología de estudio para estimar el costo de la obesidad en Inglaterra, tanto para el Servicio Nacional de Salud como para la economía en general. Luego designaron a City University (Departamento de Economía) para llevar a cabo el estudio y preparar un informe para presentar los hallazgos”.

NZ OAG (2007): Efectividad de la Oficina de Gestión de la Deuda de Nueva Zelanda (NZDMO). “NZDMO es responsable de la gestión de la deuda de la Corona y los activos financieros asociados dentro de un marco de gestión de riesgos apropiado. Dadas las funciones técnicas especializadas de NZDMO, se buscó asistencia técnica experta en la auditoría. Designaron a KPMG bajo la sección 33 (1) de la Ley de Auditoría Pública 2001 para llevar a cabo la auditoría de desempeño en mi nombre”.

competente de información confiable, útil y oportuna (ISSAI 300).

En el caso de las AD, estos riesgos guardan relación con los desafíos inherentes a la naturaleza y las características de esta práctica, tales como la correcta selección del programa a auditar en términos de alineación a prioridades nacionales y del auditado; la disponibilidad de personal con las habilidades adecuadas para ejecutar el plan de auditoría, principalmente en cuanto a la definición de criterios apropiados y recolección de evidencia suficiente, y la formulación de recomendaciones específicas, relevantes, accionables o factibles, receptivas y oportunas para lograr una mejora del programa auditado.

Para mitigar el riesgo, las EFS con más trayectoria en el desarrollo de AD, en conformidad con las ISSAI 3100, han establecido sistemas robustos de control de la calidad que

contemplan, entre otras cuestiones, el establecimiento de unidades organizacionales separadas para las tareas de AD –con personal altamente calificado y especializado en la materia objeto de la auditoría—³⁴ y la disciplina en la planificación y ejecución de la auditoría.

Estas unidades se caracterizan por contar con: i) un director que posea experiencia significativa en evaluación de desempeño y positivas habilidades gerenciales para gestionar a profesionales de múltiples disciplinas, y que sea buen comunicador, y ii) personal altamente calificado que se contratará sobre la base de calificaciones académicas en áreas de ciencias sociales o investigación y evaluación, y de competencias para trabajo analítico, buen juicio, creatividad y comunicación escrita (Oyola, 2015).

En cuanto a la planificación y ejecución, según las ISSAI 3100, a

³⁴ “En el caso de las EFS que hayan organizado su auditoría del rendimiento por separado de la auditoría financiera, resulta perfectamente admisible que el personal seleccionado para la auditoría de rendimiento tenga un historial y unas competencias diferentes a las del personal seleccionado para la realización de auditorías financieras” (ISSAI-3000).

tal efecto es recomendable que el marco de trabajo esté conformado por manuales, políticas y procesos de aseguramiento de calidad, y que las actividades de AD sean incorporadas en el plan estratégico y la planificación anual de la EFS.

3.9 Calcular los beneficios provenientes de la AD y diseminarlos ampliamente junto con los informes

La rendición de cuentas que las EFS puedan hacer de los beneficios de la AD es fundamental. Según Lonsdale (1999), las estimaciones de beneficios pueden clasificarse en cuatro tipos: i) impacto financiero cuantificado; ii) impacto financiero no cuantificado; iii) impacto cualitativo, y iv) ahorro directo para los ciudadanos. Para ello, las EFS han desarrollado sistemas para monitorear la implementación de las recomendaciones y, en lo posible, su impacto o beneficio para el gobierno, la economía y la ciudadanía. El punto de partida de la mayoría de las medidas utilizadas por las EFS es el seguimiento a la cantidad de cambios realizados por los administradores del programa auditado en respuesta a las recomendaciones de la EFS. Las EFS pueden intentar medir la importancia relativa de cada recomendación, así como el costo de implementarlas y el tiempo requerido para ello (Oyola, 2015).

La US GAO y la UK NAO han realizado análisis de impacto financiero cuantificado. En su informe de septiembre de 2009, la US GAO

identificó que el programa de Tesorería de Valores Protegidos contra la Inflación (*Treasury Inflation Protected Securities*, TIPS) debería desempeñar un papel cada vez más importante en el programa de endeudamiento del Tesoro. La US GAO explicó que mejorar la liquidez del TIPS –es decir, la facilidad con la que los inversores pueden negociar un valor– podría reducir el costo del endeudamiento del Tesoro. Así, la US GAO recomendó que el Tesoro aumentase la emisión de TIPS de manera significativa, extendiera sus vencimientos y realizara subastas más frecuentemente. El Tesoro tomó todas estas acciones y señaló públicamente que el costo acumulado del programa TIPS había caído sustancialmente. El ahorro acumulado en los costos de intereses fue de US\$2.200 millones entre los años fiscales 2010 a 2014, en términos de valor presente. Otras EFS como la OAG de Canadá realizan encuestas al personal de gobierno y altos directivos de los programas auditados para medir el impacto de sus recomendaciones (Office Auditor General of Canada, 2010-14).

Igualmente importante es la divulgación de estos beneficios. Las EFS utilizan nuevos canales de comunicación para diseminar sus informes de auditoría. Un reconocimiento más amplio de las posibles contribuciones de la AD a las mejoras en la administración pública y la gobernanza pueden ser un factor positivo en la implementación de las recomendaciones. La US GAO y la UK NAO usan diversos canales de Internet para diseminar

sus mensajes, tales como E-mail updates, Facebook, Flickr, LinkedIn, Podcasts, RSS feeds, Twitter, YouTube and WatchBlog, además de sus

respectivos portales (<http://www.gao.gov> y <http://www.nao.org.uk>). Esto ha contribuido a aumentar la visibilidad de las AD (Oyola, 2015).

Desarrollo de la auditoría de desempeño en América Latina y el Caribe



En este capítulo se presenta el estado de desarrollo de la Auditoría de Desempeño (AD) en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de América Latina y el Caribe (ALC), el cual ha sido relevado sobre la base del marco analítico presentado en el capítulo 1. Este ejercicio consistió en la verificación de la existencia de planes estratégicos de gobierno en países cuyas EFS realizan AD, y la tabulación y el análisis de información provista por un conjunto de EFS a partir del cuestionario desarrollado a tal fin.

Si bien las EFS de 23 países³⁵ respondieron el cuestionario, no todas completaron la totalidad de la información requerida. En algunos casos fue posible completar parte de la información consultando los sitios web de las EFS y otras entidades. Por tal motivo, el capítulo es descriptivo, profundizando en cada ámbito de análisis en función del nivel de detalle que la información recogida permite.

El capítulo se estructura en dos partes. En la primera, se hace un breve mapeo de las EFS que reportaron llevar a cabo AD. En la segunda,

se presentan los hallazgos a partir de los cinco ámbitos de análisis anotados en la metodología, a saber: i) independencia y marco legal; ii) estrategias nacionales de gestión pública; iii) capacidad de las EFS; iv) características de los informes de AD, y v) beneficios de las AD en la gestión pública. En el caso de los últimos tres ámbitos, la información que se reporta es exclusiva de los 16 países que indicaron que ya llevan a cabo AD, ya sea bajo esa distinción u otra, como en el caso de la auditoría operativa de Costa Rica, que se señala más adelante.

En vista de lo anterior, la información que aquí se presenta debe entenderse como un estado de situación de la AD en la región más que como una evaluación del progreso alcanzado.

4.1 Alcance y experiencia de la auditoría en la región

A la pregunta de si la EFS realiza AD en concordancia con la definición de ISSAI, 16 EFS indicaron que sí: i) Oficina del Auditor General de Bahamas; ii) Oficina de Auditoría de Barbados; iii) Oficina del Auditor

4

³⁵ Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tobago. Cabe señalar que Uruguay no contestó el cuestionario pues desde un inicio indicó no tener marco legal y no llevar a cabo AD.

General de Belice; iv) Contraloría General del Estado de Bolivia; v) Tribunal de Cuentas de Brasil; vi) Contraloría General de la República de Costa Rica; vii) Contraloría General del Estado de Ecuador; viii) Corte de Cuentas de la República de El Salvador; ix) Contraloría General de Cuentas de Guatemala; x) Oficina de Auditoría de Guyana; xi) Tribunal Superior de Cuentas de Honduras; xii) Departamento de Auditoría General de Jamaica; xiii) Auditoría Superior de la Federación de México; xiv) Contraloría General de la República de Paraguay; xv) Contraloría General de la República del Perú, y xvi) Departamento de Auditoría General de Trinidad y Tobago. También indicaron evaluar los principios de eficiencia, eficacia y economía en las AD, con la excepción de Bahamas, que no incluye economía. Las EFS de Belice, Brasil, México, Paraguay y Trinidad y Tobago indicaron además evaluar equidad; las EFS de Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Paraguay y Trinidad y Tobago también evalúan transparencia. Algunas EFS evalúan satisfacción u otras dimensiones, por ejemplo, la Contraloría General del Estado de Ecuador realiza auditoría de gestión de hospitales, entre cuyos métodos incluye una encuesta de satisfacción, y la Contraloría General de Perú realiza AD utilizando además la dimensión de calidad según lo establecido en su marco normativo.

Estas distinciones diferenciadas de lo que significa AD para los países de ALC son consistentes con la exhortación que hacen las ISSAI con respecto

a la definición que adopta cada país. Tal como se señala en el capítulo 2, el desarrollo o adopción de las normas rectoras de AD debe ser coherente con las realidades y prioridades nacionales y las particularidades de cada EFS, incluidos los marcos constitucionales y legales.

Si bien cerca del 70% de las EFS que respondieron el cuestionario indica que llevan a cabo AD, la experiencia es variada en cuanto a los años de práctica y la cantidad de informes elaborados, y en cuanto a la orientación que se da a la AD o los tipos de auditoría que las EFS clasifican como AD.

Con base en información suministrada por las EFS e información relevada por Oyola (2015), las EFS de ALC pueden agruparse en seis categorías en términos de la experiencia observada en materia de AD: i) pocos años de práctica (menos de 5) y pocos informes; ii) pocos años de práctica y muchos informes; iii) mediana cantidad de años de práctica (5-9 años) y pocos informes; iv) muchos años de práctica (más de 10 años) y pocos informes; v) muchos años de práctica (más de 10 años) y algunos informes, y vi) muchos años de práctica (más de 10 años) y muchos informes. El gráfico 1 sistematiza la experiencia de las EFS de ALC con la AD.

Según esta ponderación de la experiencia de las EFS de ALC con la AD, las EFS de Brasil y México muestran la mayor experiencia combinada entre años de práctica y cantidad de informes de AD producidos. Al valorar lo anterior, también deben considerarse dos características

Gráfico 1. EFS de ALC: años de práctica y cantidad de informes de AD a diciembre de 2015

Fuente: Elaboración propia sobre la base del informe de Oyola (2015).

institucionales comunes a estas EFS: i) tanto el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil como la Auditoría Superior de la Federación de México son EFS de estados federales y cumplen una función de auditoría importante, y ii) ambas EFS tienen un vínculo estrecho con sus respectivos poderes legislativos, lo que históricamente ha permitido promover la AD y es probable que esté impulsado por el control político que los parlamentos suelen ejercer sobre entidades federales complejas de gran dimensión económica y financiera.

Para relevar la aplicación práctica de la definición de AD que se da en ALC,

se le solicitó a cada EFS que compartiera el informe de AD que considerara de mejor calidad entre los publicados en el período 2013–14. La revisión permitió observar que, tal como se señaló en el capítulo sobre mejores prácticas, hay una semejanza entre algunos de los objetivos de una auditoría a sistemas de control interno y de una AD. Entendemos, por ende, por qué algunas de las EFS de ALC clasifican este tipo de auditorías como AD: 5 de los 12 informes remitidos y revisados correspondían a auditorías a sistemas de control interno y otros sistemas de gestión, y 7 a auditorías orientadas a resultados o problemas³⁶ (anexo B).

³⁶ Según la ISSAI-300, la AD generalmente sigue uno de tres enfoques: i) enfoque orientado al sistema, que examina el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión; ii) enfoque orientado a resultados, que evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba, y iii) enfoque orientado al problema, que examina, verifica y analiza las causas de problemas particulares o desviaciones de los criterios establecidos para la auditoría.

También se da el caso, en línea con las ISSAI, de EFS como las de Jamaica y México que distinguen claramente la categoría de AD de otras auditorías que combinan AD con auditorías de cumplimiento y de control interno. Por ejemplo, Jamaica emite informes de “Auditoría Basada en Actividades” (ABA, por sus siglas en inglés) que son “auditorías de desempeño híbrido en una escala menor que implican el examen de importantes actividades de negocio consistentes con el enfoque de auditoría basado en el riesgo” (Auditor General’s Department of Jamaica Annual Report, 2014). Las ABA obtienen resultados similares a los de las AD, pero son menos exhaustivas en la cantidad de metodologías implementadas para recolectar evidencia.

Cabe destacar que la revisión de estos informes sugiere que las AD en ALC son empleadas para examinar programas de gobierno de importancia nacional que no son cubiertos en auditorías financieras o de otro tipo. Por ejemplo, como ilustra el cuadro 2, las AD realizadas por la Auditoría

Superior de la Federación (ASF) de México fueron solo 11% del total de sus auditorías en 2013, pero representaban más del 50% de las auditorías en regulación financiera y programas de crédito directo. Las AD representaban a su vez el 36% del total de auditorías a programas de bienestar social y el 23% del total de auditorías a programas de desarrollo económico.

4.2 ¿Qué países no realizan AD? Razones y perspectivas para su desarrollo a futuro

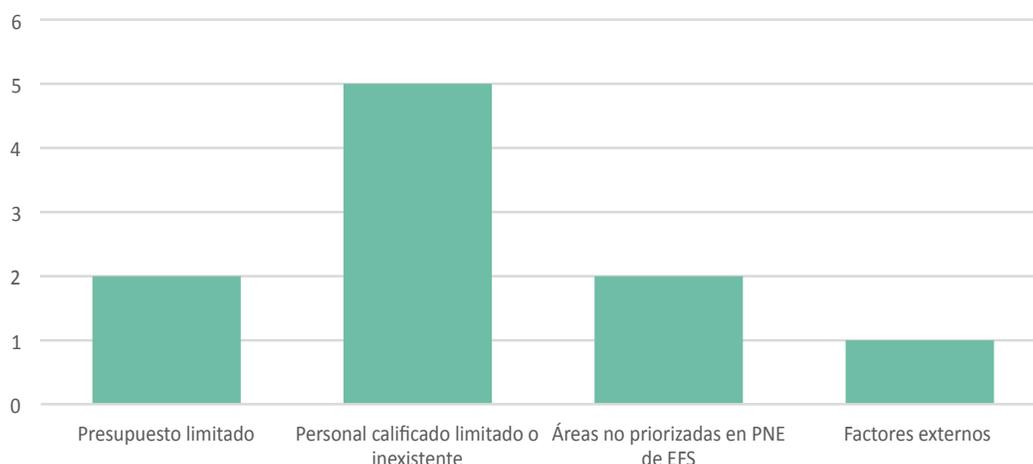
La Contraloría General de la República (CGR) de Colombia, la CGR de Chile, el Tribunal Superior de Cuentas y Controversias Administrativas (“Cour Supérieure des Comptes et du contentieux administratif”) de Haití, la CGR de Nicaragua, la CGR de Panamá, la Cámara de Cuentas de República Dominicana y el Tribunal de Cuentas de Suriname (“Rekenkamer van Suriname”) indicaron no realizar AD según la definición de las ISSAI.

Las principales razones para no hacerlo indicadas por las siete EFS

Cuadro 2. Cómo utiliza la EFS de México las AD para ampliar su cobertura en los principales programas

Clasificación	Auditoría de Desempeño	Auditoría financiera con enfoque de desempeño	Otras auditorías	Total
Regulación financiera, créditos directos	22 (56%)	0	17	39
Bienestar social	50 (36%)	11	79	140
Desarrollo económico	44 (23%)	15	134	193
Transferencias federales	0	348	252	600
Otros	33 (30%)	2	395	430
Total	149	376	877	1.402

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Auditoría Superior de la Federación (2013).

Gráfico 2. Razones por las que los países no llevan a cabo AD

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la respuesta provista por las 23 EFS que respondieron al cuestionario elaborado y aplicado por el BID.

son: i) personal calificado limitado o inexistente; ii) áreas no priorizadas en el Plan Estratégico (PE) de la EFS, por ejemplo el caso de Chile;³⁷ iii) presupuesto limitado, y (iv) factores externos al alcance de la EFS.³⁸ En el gráfico 2 se puede apreciar el peso relativo de estos factores, donde predomina la variable de limitación o inexistencia de recursos humanos calificados.³⁹

En el caso de Colombia y Chile cabe destacar que sus respectivas EFS indicaron que, si bien no realizan AD según la definición de las ISSAI, sí llevan a cabo auditorías cuyo propósito es la mejora de un programa de gobierno. En el caso de Colombia, esto se da a través de las “auditorías

integrales”, que emplean herramientas de auditoría de gestión, de resultados financieros y de cumplimiento. La CGR de Colombia también manifestó que en octubre de 2015 inició pruebas piloto y se encuentra en fase de aprendizaje y capacitación del personal. En el caso de Chile se realiza la auditoría de cumplimiento, que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria y evaluar procedimientos de control aplicados en el programa a auditar, lo que permite analizar la eficiencia y eficacia de las acciones, proyectos, programas, políticas o planes del gobierno objeto de la auditoría de cumplimiento.

La CGR de Panamá, por su parte, manifestó estar en vías de adecuar

³⁷ La CGR de Chile informó que la AD no había sido prioridad estratégica hasta ahora, sino que su labor se concentra en la auditoría de cumplimiento; sin embargo, lo están considerando a futuro en el marco de las recomendaciones que les ha extendido la OCDE.

³⁸ La CGR de Nicaragua señaló que “las entidades no han diseñado planificación en base a indicadores de eficiencia y economía. Tienen indicadores de eficacia, denominados resultado-impulsor”.

³⁹ Los datos son simplemente indicativos de conformidad con las respuestas al cuestionario y no deben interpretarse como las únicas razones por las cuales los países de la región no realizan AD.

la implementación de sus Normas de Auditoría Gubernamental a las ISSAI 300 de AD, y en tal sentido en 2015 estaban gestionando consultorías especializadas a fin de desarrollar los manuales correspondientes y avanzando con acciones de capacitación de los auditores.

Finalmente, en el caso de Bolivia, Nicaragua y República Dominicana, sus respectivas EFS indicaron tener previsto realizar en un futuro próximo algún tipo de auditoría cuyo propósito sea la mejora de un programa de gobierno. La Contraloría General del Estado (CGE) de Bolivia indicó que consistirían en auditorías relativas a los Indicadores de Extrema Pobreza, para lo cual se estaban diseñando programas de capacitación de cara a su ejecución entre las gestiones 2016–17. La CGR de Nicaragua señaló que se estaba planificando la auditoría a un programa específico del Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) que se realizaría en 2015. La Cámara de Cuentas (CC) de República Dominicana manifestó que tiene previsto realizar en un futuro próximo algún tipo de auditoría cuyo propósito sea la mejora de un programa de gobierno a fin de verificar que estén operando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

4.3 ¿Cuál es el desarrollo de la AD en ALC?

A partir de las respuestas al cuestionario fue posible identificar que el nivel de desarrollo de la AD en cada uno de los países varía –como se verá en

esta sección–, y que predomina en su práctica el trabajo que vienen realizando Brasil, México y Perú, no solo por trayectoria sino por proximidad a las mejores prácticas internacionales.

El primer ámbito de análisis, referido a la independencia de las EFS y su mandato legal para realizar AD, corresponde a los 26 países miembros prestatarios del BID. En cambio, el análisis de los demás ámbitos corresponde exclusivamente a los 16 países cuyas EFS reportaron realizar AD. Estos se refieren a la existencia y uso de Estrategias Nacionales de Gestión Pública como elemento de contexto de la AD, la capacidad de la EFS para la práctica de la AD, las características presentes o la calidad de los informes de AD y la medición de los beneficios de la AD en la gestión pública.

4.3.1 Independencia y marco legal

A partir de la revisión de los marcos legales de las 26 EFS se identificó que todas exhiben y declaran un alto grado de independencia para el ejercicio de sus atribuciones respecto del Poder Ejecutivo y respecto de las entidades del sector público sujetas a su función de control externo. En todos los casos, esta independencia se detalla a nivel de la Constitución Política y se desarrolla en leyes específicas de carácter orgánico.

En cuanto al marco legal para realizar AD, de las respuestas al cuestionario se identifica que las EFS de 19 países cuentan con mandato para llevar a cabo la AD, amparado por

normas constitucionales o legales, o bien por la inexistencia de restricción legal para practicarlas.

En términos generales, el marco legal de estas 19 EFS define la atribución para realizar AD y el alcance de la AD en línea con la definición de las ISSAI, salvo algunas excepciones observadas en el detalle de las respuestas al cuestionario que figura en el anexo C. El marco legal les permite: i) escoger el qué, cuándo y cómo de sus auditorías, incluida la plena libertad sobre las conclusiones y los informes sobre los hallazgos obtenidos; ii) hacer públicos los resultados de sus auditorías; iii) tener libre acceso a toda la información requerida para la tarea, aunque como lo indican las EFS de Barbados, Honduras y Nicaragua, algunas veces los entes auditados ponen barreras a la información o tienen restricciones de infraestructura de datos que dificultan su obtención en tiempo y forma,⁴⁰ y iv) contratar a quien estimen necesario, dentro de sus restricciones presupuestarias.

Tres países permiten ejemplificar la independencia, el marco legal y las definiciones que le otorgan a la AD: Perú, Costa Rica y Jamaica.

PERÚ

La CGR de Perú es una entidad pública de origen constitucional independiente de los Poderes del Estado, con capacidad para efectuar auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño. Específicamente, la

Constitución Política del Perú del año 1993 establece que la CGR es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

La implementación de AD por parte de la CGR de Perú está claramente establecida en los siguientes instrumentos legales:

- Ley Nro. 27785, “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” del año 2002: establece en qué consiste el control gubernamental.
- Resolución de Contraloría Nro. 324-2012-CG del año 2012: crea el Departamento de Auditoría de Desempeño (DAD) como unidad orgánica dependiente de la Gerencia de Control Especializado.
- Resolución de Contraloría Nro. 363-2013-CG: establece que el Departamento de Auditoría de Desempeño es la unidad orgánica encargada de desarrollar metodologías y procedimientos para la ejecución de este tipo de auditorías.
- Resolución de Contraloría Nro. 382-2013-CG, de octubre de 2013: aprueba la Directiva Nro. 011-2013-CG/ADE, denominada “Auditoría de Desempeño”, la cual establece el marco conceptual y el proceso de la AD y estandariza

⁴⁰ Respecto de este atributo, merece destacar el caso de Paraguay, cuya EFS reporta tener atribución de “solicitar allanamiento en caso de que no se provea la información”.

su implementación. Define la AD como un “examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano”.

COSTA RICA

La Constitución Política de 1949 establece que la CGR es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La implementación de AD por parte de la CGR de Costa Rica se acoge a la siguiente normativa legal:

- Ley Orgánica Nro. 7428 de 1994: establece que la CGR ejerce el control de eficiencia, de acuerdo con la disponibilidad de sus recursos, para lo cual rinde los informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, efectúa las prevenciones y dicta las instrucciones y las órdenes procedentes. De igual forma establece que la CGR realiza auditorías financieras, operativas y de carácter especial en los sujetos pasivos.
- Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (R-DC-64-2014): establecen los estándares mínimos para que el proceso de auditoría se ejecute de manera uniforme, competente, íntegra, objetiva e independiente. Asimismo, definen que la auditoría operativa

evalúa la eficacia, eficiencia y economía (o al menos uno de estos aspectos) con que la entidad, programa, proyecto, unidad, proceso o actividad del sujeto fiscalizado utiliza los recursos públicos para el desempeño de sus cometidos, con el propósito de mejorar la gestión del sujeto fiscalizado. El desempeño se examina contra los criterios que lo rigen; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas.

JAMAICA

Por su parte, la base legal de la EFS de Jamaica se determina conforme a los siguientes instrumentos legales:

- Constitución Política de 1962: establece que el Auditor General no está sujeto a la dirección o el control de ninguna otra persona o autoridad.
- Ley de Administración Financiera y Auditoría de 2011: establece que el Auditor general de Jamaica deberá, en el desempeño de sus funciones, determinar si en su opinión se han establecido procedimientos satisfactorios para medir e informar sobre la efectividad de los programas y servicios.
- Manual de Procedimientos de Auditoría de 2012: tiene por objetivo: i) establecer las políticas y procedimientos relacionados con todos los aspectos de la función de auditoría; ii) facilitar la preparación y presentación de estados financieros precisos, oportunos y confiables e informes de

auditoría; iii) garantizar la aplicación coherente de las políticas; iv) brindar una herramienta para que los directores y gerentes aseguren un control y seguimiento adecuado de la gestión; v) facilitar la capacitación del personal en los procedimientos de auditoría, y vi) respaldar el manejo uniforme de actividades similares para optimizar la

coordinación de tareas y minimizar las redundancias.

Sin embargo, no todas las 19 EFS que cuentan con mandato para realizar AD reportaban realizar este tipo de auditorías. El cuadro 3 sistematiza las EFS que cuentan con mandato legal para realizar AD, las que no lo tienen, y las que, con o sin mandato legal, reportaron realizar AD.

Cuadro 3. EFS que realizan AD con o sin mandato legal

Países	EFS con mandato legal para realizar AD	EFS que indican realizar AD
Bahamas	X	X
Barbados	X	X
Belice		X
Bolivia	X	X
Brasil	X	X
Chile	X	
Colombia	X	
Costa Rica	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador	X	X
Guatemala	X	X
Guyana	X	X
Haití	X	
Honduras	X	X
Jamaica	X	X
México	X	X
Nicaragua	X	
Panamá		
Paraguay	X	X
Perú	X	X
Rep. Dominicana		
Suriname	X	
Trinidad y Tobago		X

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la respuesta provista por las 23 EFS que respondieron al cuestionario elaborado y aplicado por el BID.

Países como Chile, Colombia, Haití, Nicaragua y Suriname, si bien cuentan con mandato legal para realizar AD, no realizan este tipo de auditorías. En cambio, Belice y Trinidad y Tobago, si bien no cuentan con mandato legal para realizar AD, reportan realizar este tipo de auditorías. En el caso de Panamá, aun cuando no cuenta con mandato explícito, la legislación vigente no limita que se lleven a cabo AD. República Dominicana, por su parte, no cuenta con mandato ni práctica.

A pesar del escenario positivo para la AD en cuanto a la independencia y el mandato legal con que cuentan las EFS de ALC, al analizar en detalle los marcos legales y la respuesta a los cuestionarios, se identifican dos factores de riesgo para la independencia de las EFS de algunos países y para el desarrollo de la AD como competencia y atribución legal de la EFS, a saber:

- **Falta de autonomía económica y de manejo de recursos.** Las EFS de países con regímenes parlamentarios de Gobierno⁴¹ están sujetas a la aprobación previa de sus estimaciones presupuestarias anuales, y a decisiones en materia de gestión de personal. Esto puede limitar la independencia de las EFS, toda vez que sus recursos financieros y humanos dependen de la aprobación de los ministerios de finanzas y organismos centrales

de servicio civil del gobierno, entidades que a su vez están sujetas a auditorías.

- **Injerencia política.** Las autoridades de algunas EFS de regímenes presidencialistas de gobierno son nominadas por los partidos de oposición al gobierno para promover el balance de poderes.⁴² Esta práctica puede obstaculizar el desarrollo de la AD para la cual tiene mandato la EFS, pues la colaboración entre auditor y auditado es fundamental en este tipo de auditorías. Las diferencias políticas podrían trasladarse a diferencias respecto del modelo de gestión contra el cual la auditoría extendería sus recomendaciones de mejora, lo que a su vez puede dificultar la aceptación de las recomendaciones por parte del organismo de gobierno que se audita.

4.3.2 Estrategias Nacionales de Gestión Pública

Al momento del relevamiento de información para el estudio, todos los países cuyas EFS realizan AD, a excepción de Bahamas, contaban con planes estratégicos nacionales de gobierno (véase un listado en el anexo 2), que sirven de marco al desempeño de los programas de gobierno que son objeto de la AD.

⁴¹ Tales como Barbados, Belice, Guyana, Haití, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tobago.

⁴² Por ejemplo, la Constitución Nacional de Argentina, en su artículo 85, establece que el Presidente de la Autoridad General de la Nación (AGN) "será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso."

Como se señaló anteriormente, desde el punto de vista de la AD, los planes estratégicos de nivel nacional son referencias de uso prácticamente obligatorias a fin de orientar la selección de proyectos de AD, ya que contienen parámetros de metas cuantitativas válidas para evaluar los resultados de los programas de gobierno.

De hecho, como se verá en la siguiente sección, la mayoría de las EFS indica establecer un vínculo directo entre sus planes de auditoría y las prioridades nacionales, lo que en teoría debería haber abonado a la efectividad de las AD, al seleccionar programas de alta prioridad a tal fin. Este vínculo o alineación es consistente con los posibles criterios para la selección y priorización de temas a auditar que sugiere la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) en su “Guía de Implementación de las ISSAI.

Auditorías de Desempeño” de agosto de 2014.

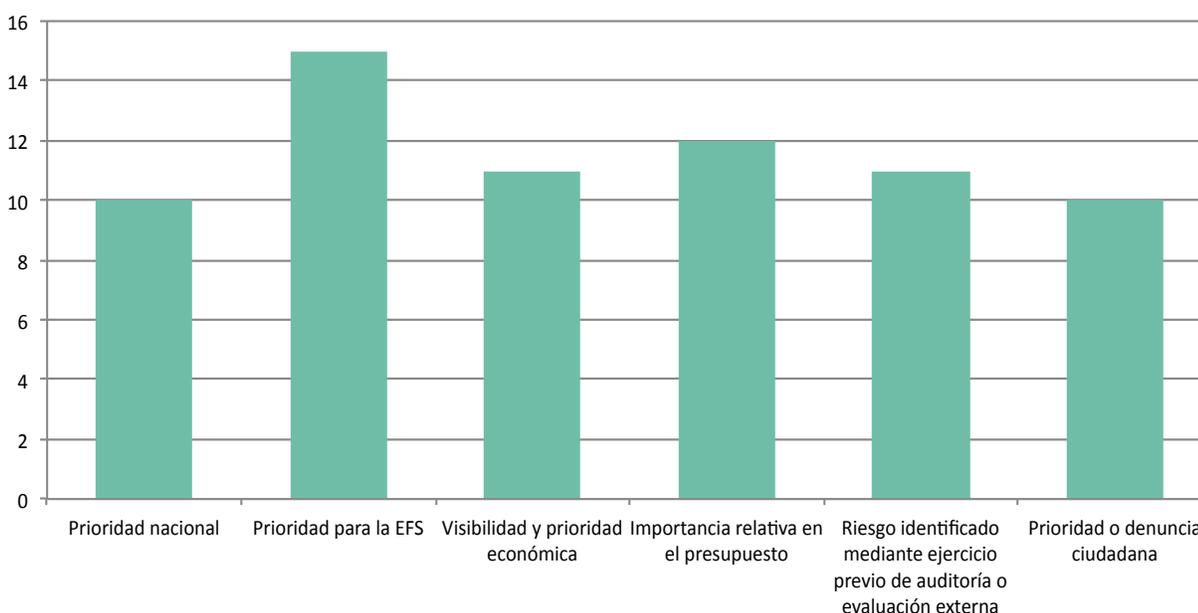
4.4 Capacidad de la EFS para la práctica de AD

El propósito de este apartado es identificar los avances en la implementación de AD en la región para detallar las lecciones aprendidas. A los efectos del presente estudio, la capacidad de la EFS se analiza en términos de cinco áreas: i) estrategia institucional; ii) organización de la AD; iii) normas y metodologías de la AD; iv) aseguramiento de la calidad, y v) gestión de involucrados y comunicación social.

4.4.1 Estrategia institucional

De las 16 EFS que practican AD, 11 reportaron que los alcances de sus

Gráfico 3. En qué se basa la EFS para seleccionar los planes a auditar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la respuesta provista por las 23 EFS que respondieron al cuestionario elaborado y aplicado por el BID.

auditorías están vinculados a las prioridades del Plan Estratégico de su respectivo gobierno.

Como puede observarse en el gráfico 3, para seleccionar los programas objeto de la AD, los principales criterios son: i) prioridades para la EFS; ii) importancia relativa en el presupuesto; iii) visibilidad y prioridad económica, y iv) riesgo identificado mediante ejercicio previo de auditoría o evaluación externa. Cabe destacar que 10 de las EFS⁴³ utilizan los programas de prioridad nacional según lo defina un plan de nación, un plan de gobierno o un pedido específico de la autoridad competente.

Jamaica nos permite mostrar un ejemplo de cómo una EFS vincula sus prioridades de auditoría a un plan estratégico. En 2009, Jamaica formuló una estrategia de desarrollo de largo plazo conocida como “Visión 2030”, la cual se ha mantenido vigente

a lo largo de varias administraciones de gobierno. Lograr los objetivos de “Visión 2030” depende, en parte, del Plan de Negocios Estratégico para el crecimiento de las AD de la EFS de Jamaica, “Auditor General’s Department of Jamaica” (AGD), para el período 2012-15 (cuadro 4).

Si bien los planes estratégicos nacionales son uno de los criterios para la selección de los programas a auditar, en la práctica también son una obligada referencia para el proceso de AD. El hecho de que todos los países cuentan con un plan estratégico nacional contribuye favorablemente al contexto de la AD. Asimismo, la aplicación de la AD se ve facilitada y potenciada cuando los programas a auditar tienen planes y presupuestos formulados bajo estrategias de GpRD, que incluyen estimaciones cuantitativas de los productos y resultados vinculados a la

Cuadro 4. Vínculo de la AD con el plan estratégico nacional de Jamaica

Objetivos nacionales en “Visión 2030”	Objetivo estratégico de la AGD	Plan de recursos humanos de la AGD	Riesgos en el cumplimiento de los objetivos de la unidad de AD
<p>Lograr una gobernanza efectiva y fortalecer la transparencia</p> <p>Fortalecer las instituciones públicas para entregar bienes y servicios eficientes y efectivos</p>	<p>Producir informes de AD de buena calidad en tiempo y forma, es decir, cumpliendo con “las 3E” del gobierno</p>	<p>Modificar la relación de recursos dedicados a la AD de 8% a 30%</p>	<p>Riesgo de información tardía</p> <p>Riesgo de que las recomendaciones no sean implementadas</p> <p>Riesgo de que el personal nuevo disminuya la calidad de la auditoría</p> <p>Riesgo de reasignación de personal a otras auditorías, lo que ocasiona demoras</p> <p>Riesgos de auditorías urgentes no planificadas que ocasionan demoras</p>

Fuente: Plan Estratégico de Negocios 2012-15 de Auditor General’s Department of Jamaica.

⁴³ Las EFS de Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México y Perú.

generación de valor público, como ya se explicó en los elementos conceptuales de la AD.

Las EFS de Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago reconocieron que el ambiente de gestión pública de las entidades auditadas estaba basado en principios de GpRD a nivel de programa o presupuesto. Sin embargo, es importante tener en consideración que la GpRD no está totalmente consolidada en los países. Según el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP),⁴⁴ con base en su última medición comparativa (2007-13)⁴⁵, solo 2 de estos 9 países aludidos se encuentran catalogados como nivel alto (>3,0, Brasil y México),⁴⁶ y los restantes, como nivel medio (>1,5 y <3,0, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago).

4.4.2 Organización de la función de la AD dentro de la EFS

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, en las cuales se sugiere un área gerencial especializada y separada de otras modalidades de auditoría,⁴⁷ la mayoría de las

EFS ya cuenta con ello. Las EFS de Barbados, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago cuentan con un Director o Responsable de la AD, con formación y significativa experiencia en evaluación de programas de gobierno.⁴⁸ El Director o Responsable dirige a un equipo de profesionales asignados para realizar AD, conformado por personal de la EFS y profesionales expertos en evaluación fuera del campo tradicional de la auditoría. La OAG de Belice asigna la tarea a dos jefes de equipo o supervisor para dirigir el ejercicio de la AD.

Por su naturaleza, la práctica de AD requiere equipos de trabajo interdisciplinarios que abarquen un espectro similar a la naturaleza de las políticas y programas sujetos a evaluación. Sobre la base del plan de auditoría de la EFS para 2013-14, las disciplinas de las que más se requirieron expertos son: administración pública, leyes, economía, estadísticas y matemáticas, diferentes ingenierías (agropecuaria, de los alimentos, de sistemas de información, etc.) y educación. Las EFS de Ecuador, Guatemala, Honduras y Paraguay cubren estas

⁴⁴ PRODEV (SEP) es un instrumento que analiza las capacidades institucionales que tiene un país para implementar una gestión pública basada en resultados. El SEP divide el ciclo de gestión de las políticas públicas en cinco pilares: i) planificación orientada a resultados; ii) presupuesto por resultados; iii) gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación. Estos examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. La escala va de 0 a 5, donde 5 es la situación óptima.

⁴⁵ Contenida en Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015).

⁴⁶ Cabe recalcar que los países catalogados como nivel alto presentan una mayor solidez en las áreas de presupuesto por resultados y de seguimiento y evaluación, que suelen ser los aspectos más débiles de la mayoría de los países de la región.

⁴⁷ Por ejemplo, en el caso específico de la CGR de Perú, el mandato de ejercer AD solo pudo concretarse con la diferenciación de un área jerarquizada y el reclutamiento de personal con los perfiles y competencias adecuadas para un trabajo de estilo predominantemente colaborativo y conjunto con el auditado.

⁴⁸ De cuatro años, en el caso de Jamaica, a 40 años, en el caso de México. En cualquier caso, en correspondencia con los años que lleva la EFS practicando AD. En la mayoría de las instancias, las EFS indicaron que la experiencia se adquirió en la misma EFS.

necesidades combinando personal permanente con contrataciones puntuales.

Entre los mayores retos señalados en materia de recursos humanos por las EFS que realizan AD destaca la capacitación. Las EFS de Costa Rica y El Salvador identificaron la falta de oferta de capacitación para sus profesionales como el principal reto en la extensión e intensificación de la práctica de AD. Como ya se indicó, esto es consistente con la carencia de recursos humanos calificados, señalada como la razón principal que reportaron las EFS para no haber iniciado la práctica de AD a pesar de tener un mandato legal. Esto se da a pesar del apoyo externo que casi todas las EFS han recibido para la divulgación y capacitación de dicha metodología.⁴⁹

En cuanto a los recursos financieros, solo seis de las EFS⁵⁰ que respondieron el cuestionario proporcionaron datos sobre los recursos financieros asignados a la actividad de AD por el presupuesto de ley, dato que permitiría apreciar la importancia relativa de la misma dentro del total de la entidad y la capacidad financiera para realizar este tipo de auditorías que generalmente son más costosas. Por lo tanto, no es posible ahondar en este tema. En todo caso, las EFS que no respondieron sobre el tema (10 de 16) en su mayoría indicaron que la falta de

información financiera asignada específicamente a esta actividad en el presupuesto radica en que la actividad no está diferenciada en la estructura de programas y actividades presupuestarias de la entidad en general.

4.4.3 Metodologías empleadas para la ejecución de la AD

En general, las EFS utilizan métodos clásicos de toda auditoría para obtener evidencia primaria que utilizan en sus AD. Prácticamente todas utilizan: i) entrevistas al personal del programa; ii) examen documentario; iii) visitas de campo; iv) análisis estadístico o econométrico⁵¹; v) evaluación de sistemas de datos⁵², y vi) análisis de procesos.⁵³ Las EFS de Belice, Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Perú y Trinidad y Tobago además realizan análisis de grandes bases de datos (*big data*).

Quizás el único método diferenciado y propio sea el de las encuestas y entrevistas a los beneficiarios de los programas estatales,⁵⁴ que todas las EFS informan que practican. En general, estos métodos se refieren a las tradicionales encuestas de satisfacción que muchas de las entidades públicas practican periódicamente.

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas de Honduras reporta el uso de selección aleatoria para la

⁴⁹ Por ejemplo, pasantías en la US GAO y en Canadá, programas de capacitación de INTOSAI, programas de capacitación OLACEF, talleres presenciales, cursos en línea sobre AD ofrecidos por la EFS de Brasil, etc.

⁵⁰ Las EFS de Bahamas, Barbados, El Salvador, Guyana, Honduras y México.

⁵¹ Con la excepción de la OAG de Bahamas y la OA de Barbados.

⁵² Con la excepción de la OAG de Bahamas y la OA de Guyana.

⁵³ Con la excepción de la OAG de Bahamas y la AGO de Jamaica.

⁵⁴ Método empleado por todas las EFS, con la excepción de la OA de Barbados y la CGE de Bolivia.

identificación de fuentes cuantitativas y cualitativas. La OA de Guyana indicó el uso de *pictorial*, que son dibujos que pueden emplearse para diagramar flujos, por ejemplo, y el Departamento del Auditor General de Trinidad y Tobago añade la utilización del mecanismo de grupos de discusión con usuarios de los servicios públicos auditados.

En cuanto al uso de métodos más sofisticados, la CGR de Perú informa el uso de análisis de eficiencia relativa, modelos matemáticos de optimización, estudios de caso, estudios de casos comparados y observación no participante.

A la luz de las mejores prácticas internacionales revisadas previamente, lo deseable sería el uso de más de un método en cada auditoría. Para valorar lo anterior hubiese sido necesario relevar el uso de dos o más de estas en cada ejercicio de AD, revisando, al menos, una muestra de los informes de auditoría publicados en un período determinado. Esto excede el alcance del presente estudio, por lo que procede limitar el análisis al reconocimiento de múltiples métodos de forma equivalente de todas las EFS y el uso restringido de métodos no tradicionales o innovadores.

4.4.4 Mecanismos de aseguramiento de la calidad

Como se adelantó en el capítulo 2, es recomendable que el aseguramiento de la calidad se dé a lo largo del desarrollo de la AD, es decir en las tres

etapas que conlleva: i) planificación; ii) ejecución, y iii) elaboración del informe. Todas las EFS, a excepción de la CGR de El Salvador, cuentan con políticas y procedimientos para asegurar la calidad.

A diferencia de las otras modalidades de auditoría, en la AD los criterios de evaluación y los métodos a utilizar, según las mejores prácticas analizadas, requieren una aproximación caso por caso hasta que se acumule suficiente experiencia y se produzcan economías de escala. Por tal motivo, en términos relativos, la etapa de planificación requiere de más tiempo y recursos que en las auditorías convencionales.

Las respuestas al cuestionario muestran una alta dispersión en los tiempos que cada una de las EFS está dedicando a las etapas de desarrollo de la AD. Sin embargo, cabe destacar que las EFS de Brasil, Belice, Guyana, México y Perú invierten, relativamente, mayor tiempo en la etapa de planificación. El cuadro 5 muestra la duración de las tres etapas en cada una de las EFS.

Para asegurar la calidad, la mayoría de las EFS indicaron aplicar los siguientes controles en la etapa de planificación: i) establecimiento de políticas y procedimientos para asegurar la calidad; ii) consulta a expertos y búsqueda de colaboración desde el programa que vaya a auditarse; iii) inclusión explícita de la AD en el plan anual de auditoría de la EFS; iv) análisis de riesgo en la selección de programas donde aplicar AD; v) preparación de un plan de acción u hoja de ruta detallada para la ejecución

Cuadro 5. Duración promedio de las etapas de desarrollo de las AD (semanas)

País de la EFS	Planificación	Ejecución	Informe	Total
EFS con muchos años de práctica y con algunos o muchos informes				
Brasil	12	8	6	26
México	16	16	12	44
EFS con muchos años de práctica o relativa experiencia y con pocos informes				
Bahamas	3	12	4	19
El Salvador	7	13	2	22
Paraguay	7	14	8	29
Belice	26	18	6	50
Guyana	30	10	12	52
Jamaica	3	24	n/r	> 27
EFS con pocos años de práctica y con pocos informes o muchos informes				
Perú	17	4	2	23
Barbados	8	8	6	22
Bolivia	4	15	2	21
Honduras	4	8	4	16
Trinidad y Tobago	14	16	12	42
Guatemala	4	10	2	16

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del cuestionario y de los insumos externos.

de la AD, incluidos cronograma y requerimiento de recursos humanos y otros insumos; vi) asignación de presupuesto necesario, y vii) evaluación de la hoja de ruta de la AD antes de comenzar su ejecución.

Para las fases de ejecución y producción del informe, la mayoría de las EFS que practican AD reportaron aplicar los siguientes controles:⁵⁵ i) disponibilidad del Manual de AD compatible con las normas internacionales de auditoría (ISSAI 300, 3000, 3100); ii) definición de procedimientos escritos

e implementación de un esquema de supervisión de la ejecución de la AD; iii) reglamentación para mitigar los conflictos de interés de los auditores; iv) establecimiento de un sistema de archivo de información (electrónico, manual, mixto); v) definición de formato estándar para los informes de AD; vi) implementación de un esquema de control de la calidad del documento del informe; vii) validación de hallazgos con los auditados y rectificaciones en el documento del informe, y viii) revisión de las recomendaciones con

⁵⁵ Con la excepción de Haití, que indicó no aplicar ningún control en estas etapas.

los auditados para determinar relevancia y viabilidad.

Las EFS identificaron los factores que facilitan y dificultan el desarrollo de la AD en estas tres etapas. Entre los factores facilitadores destacan el conocimiento del sector, entidad y programa y sujeto de la auditoría; la disponibilidad de normativa y manuales vigentes, que incluyan procedimientos definidos, y la capacitación del personal. Entre los factores que dificultan la labor destaca la limitada disponibilidad de personal calificado que cuente con la experiencia y las habilidades requeridas para este tipo de auditorías.

Además, 12 de las 16 EFS reportan haber utilizado mecanismos de evaluación sistémica,⁵⁶ incluso más de uno en algunos casos, a saber: i) revisión entre pares; ii) aplicación del Marco de Medición del Desempeño de EFS; iii) revisión de paneles de expertos, y iv) auditoría externa de estados financieros de la EFS. La OA de Guyana informa que cuenta con una unidad de Aseguramiento de Calidad a tal fin.

Finalmente, según las ISSAI, la participación ciudadana en la organización y las tareas de las EFS puede mejorar significativamente la calidad de sus auditorías. De acuerdo con la Iniciativa de Presupuesto Abierto (2008), las EFS y las Organizaciones de Servicio Civil (OSC) pueden trabajar conjuntamente para fortalecer la supervisión de los presupuestos gubernamentales de varias formas. Las EFS pueden auditar proyectos

sugeridos por miembros del público, aceptar evidencia presentada al público durante las auditorías, darles a conocer los hallazgos de la auditoría, ayudar a las OSC a realizar inspecciones independientes de fondos públicos, y colaborar con estas y el público en general para llevar a cabo una AD.

Sin embargo, según la información provista por las EFS, el involucramiento de la ciudadanía es una práctica limitada en la región. El involucramiento ciudadano en la planificación de la AD solo se reporta en las EFS de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica y México, aunque se limita a la recepción de denuncias por parte de la ciudadanía que pueden dar lugar a procesos de auditoría. En la etapa de ejecución se reporta mayor preeminencia, a partir de la colaboración en el suministro de evidencia como práctica habitual, en 9 de las EFS.⁵⁷ Las EFS de Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú involucran a la ciudadanía tanto en la difusión de las actividades y resultados de la AD, como en el seguimiento a la implementación de las recomendaciones.

Con excepción de México, no parecería existir en ninguna EFS una política o procedimientos formales para promover el involucramiento ciudadano en la AD. Algunos de los mecanismos específicos reportados por las EFS para facilitar la participación ciudadana son la publicidad de los resultados para generar presión social sobre las acciones de mejoras acordadas, contactos

⁵⁶ Barbados, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Paraguay y Trinidad y Tobago.

⁵⁷ Bahamas, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, México, Perú, Paraguay y Trinidad y Tobago.

con organizaciones no gubernamentales, simposios con academia, gremios y usuarios, y jornadas de transparencia, entre otros.

4.4.5 Gestión de la comunicación sobre la labor y los resultados

Las EFS de 9 países⁵⁸ cuentan con una oficina o un responsable de comunicaciones encargado de elaborar e implementar una estrategia de comunicación para sensibilizar sobre las actividades de auditoría en general, incluidas aquellas de AD, o difundir los resultados.

En cuanto a actividades específicas de sensibilización en materia de AD, destacan los foros de diálogo sobre el tema, por ejemplo: i) talleres de sensibilización para dar a conocer los objetivos de las AD y sus características (a cargo de la CGR de Perú); ii) taller regional con participación de otros países para posicionar a la AD entre las demás entidades públicas (también a cargo de la CGR de Perú), y iii) Encuentro Nacional de Auditores de Desempeño (a cargo de la EFS de México). Los medios de comunicación social utilizados por las EFS son los convencionales, destacándose el fortalecimiento en todas las EFS de los Portales de Internet.

4.5 Características de los informes de AD

Las EFS deben preparar informes concisos y bien fundamentados, que

muestren claramente los vínculos entre sus objetivos, criterios, evidencias y recomendaciones. Sin embargo, los informes de AD, a diferencia de los de auditoría financiera o de cumplimiento, no tienen por objetivo la emisión de una opinión o dictamen, sino la recomendación de acciones que resulten en una mejora de los programas gubernamentales.

En este sentido, los informes de AD deben cuidar al menos seis elementos: i) identificar claramente los objetivos de la auditoría; ii) especificar las metodologías que se emplearán para cada objetivo de la auditoría; iii) presentar toda la evidencia obtenida para cada objetivo; iv) incluir los comentarios del auditado; v) presentar recomendaciones para al menos uno de los objetivos, y vi) tener un resumen ejecutivo (Oyola, 2015).

De los 16 informes de AD que se examinaron, a excepción de los informes de Bahamas, El Salvador y Paraguay, los demás cumplen cuatro o más de estas características. En términos generales, la revisión muestra que el contenido de los informes estaría indicando un buen nivel de calidad formal de los informes de AD (véase el detalle de la valoración en este sentido que figura en el anexo 4).

4.6 Beneficios de la AD en la gestión pública

La finalidad y justificación de las AD radica en la mejora efectiva del valor

⁵⁸ Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Paraguay y Perú.

público entregado a la ciudadanía por los auditados. En tal sentido, tal como lo sugieren las mejores prácticas relevadas en el capítulo anterior, la evaluación de los beneficios de la AD pasa a ser el instrumento principal de retroalimentación para validar su uso.

La revisión de los avances según el cuestionario aplicado muestra algunas diferencias en cuanto al uso de mecanismos de seguimiento y evaluación de impactos en los 16 países que iniciaron la práctica de AD. Las EFS de Barbados, Bolivia, El Salvador y Trinidad y Tobago indicaron no contar con un sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones de auditoría, mientras que las restantes 12 EFS sí cuentan con algún tipo de sistema de seguimiento.

Al relevar las especificaciones de los sistemas anotadas por estas 12 EFS, destaca lo siguiente:

1. En las EFS de Belice, Ecuador y Jamaica, el sistema de seguimiento consiste en una tarea ex post. Así, por ejemplo, la Contraloría General del Estado (CGE) de Ecuador verifica el cumplimiento de las recomendaciones en la siguiente ronda de control.
2. Las EFS de Brasil, Costa Rica y Perú cuentan con un sistema automatizado de seguimiento de cada una de las recomendaciones. En el caso de la CGR de Perú, el sistema

permite “luces rojas” (alertas) para el seguimiento de los hitos del plan de acción de mejora.

3. En el caso de Honduras, si bien no se cuenta con un sistema automatizado, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) cuenta con el Sistema de Recomendaciones de Auditoría (SISERA), y con su respectivo manual, cuyo propósito es “asegurar que las recomendaciones formuladas en los informes de auditoría más las recomendaciones de carácter preventivo, una vez notificadas a las instituciones, sean ejecutadas oportunamente para lograr los beneficios esperados producto de las auditorías”.⁵⁹ El Manual de Procedimientos del SISERA enfatiza el enfoque procesal del cumplimiento de todas las recomendaciones, define las instituciones responsables del seguimiento de las recomendaciones, establece los efectos de su incumplimiento e indica que el Departamento de Seguimiento de Recomendaciones del TSC mantendrá un archivo físico y una base de datos.⁶⁰
4. En cuanto a la organización, la CGR de Costa Rica tiene un área de fiscalización exclusivamente responsable de efectuar el seguimiento de todas las recomendaciones, mientras que la ASF de México asigna la responsabilidad a un grupo de seguimiento de recomendaciones de AD.

⁵⁹ La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, Nro. 32.420, del 19 de enero de 2011 (Certificación de modificación del SISERA y establecimiento de su respectivo Manual de Procedimientos).

⁶⁰ Honduras: Manual de Procedimientos del SISERA (2012). Tribunal Superior de Cuentas de Honduras.

5. Finalmente, solo la ASF de México reportó haber evaluado el tipo de recomendaciones que se implementaron en mayor número y más prontamente, incluida la estimación del beneficio neto obtenido.

Reflexiones y consideraciones sobre la auditoría de desempeño en la región



A modo de conclusión, a continuación se presentan una serie de reflexiones y recomendaciones a la luz de los relevamientos de las secciones anteriores. Luego de analizar la existencia y el nivel de desarrollo de prácticas de AD en los 26 países miembros del BID, resultan evidentes tres cuestiones sobre el estado de avance de este tipo de auditoría en la región:

- La AD es, en efecto, una de las áreas más importantes de la evolución de las EFS de ALC: hay 16 EFS de la región que ya llevaban a cabo este tipo de auditoría en 2015, tres con experiencia significativa, y seis que informaron que estaban realizando auditorías con algunos elementos o connotaciones de AD o que ya estaban en proceso de crear las condiciones para empezar a realizar AD en el corto a mediano plazo.
- Si bien las ISSAI son de adhesión voluntaria, es sincero el compromiso de las EFS de la región con estos estándares para guiar la forma en que gradualmente están desarrollando la AD, lo que se ve reflejado en la definición que asumen y en la atención a los

procedimientos para realizar la AD y elaborar los informes de auditoría.

- El desarrollo de la AD en ALC, si bien con diferentes niveles de madurez, hace eco de las mejores prácticas identificadas en países con mayor trayectoria en la materia, principalmente aquellas referidas al mandato explícito en los marcos legales, el apalancamiento en las auditorías de control interno, y los arreglos organizacionales y de recursos humanos para su desarrollo con identidad propia.

Sin embargo, para que la AD en ALC efectivamente logre aportar más y mejor a la gestión pública y a la sociedad en general, las EFS enfrentan dos grandes desafíos. Por un lado, la limitada medición y divulgación de los costos y beneficios de la AD. Solo las EFS de Costa Rica y México reportan la generación de información sobre beneficios. Sin esta retroalimentación, el ciclo de AD corre el riesgo de perder legitimidad al no poder explicar el valor agregado por el esfuerzo. Por el otro, el limitado apoyo de tres actores clave para lograr el objetivo de la AD de mejorar el programa de gobierno auditado: i) los responsables de los programas de gobierno a auditar, que

5

deberían apropiarse y comprometerse con las recomendaciones y el plan de acción; ii) los legisladores con función de fiscalización y atribuciones presupuestarias, que deberían promover la práctica de AD y procurar los recursos financieros necesarios ante costos incrementales asociados, y iii) los ciudadanos, que deberían apalancar la capacidad de las EFS en el monitoreo del desempeño y la detección de irregularidades. Cabe señalar que la participación ciudadana es uno de los principales aspectos que hay que fortalecer. Solo las EFS de Costa Rica, Ecuador y México reportaron mecanismos específicos para movilizar el apoyo de diferentes actores.

Ambos desafíos están estrechamente vinculados, ya que poder mostrar el valor agregado, el beneficio o incluso los ahorros que produce una AD a un programa de gobierno debería actuar como incentivo para movilizar la colaboración de los diferentes actores.

El compromiso de la región con los estándares de la INTOSAI, el camino recorrido por otros países del mundo y los aprendizajes mismos de las EFS de ALC con mayor trayectoria –Brasil, México y Perú– dan lugar a un conjunto de oportunidades que se contraponen a los desafíos anotados:

- El hecho de que 19 EFS cuenten con mandato explícito para realizar AD es en sí una base fundamental para profundizar y expandir esta nueva modalidad de auditoría.
- El desarrollo gradual pero sostenido de modelos de gestión pública

basados en resultados en ALC representa un insumo importante para desarrollar –de forma más colaborativa y eficiente desde el punto de vista de los tiempos– una AD, al contar con metas e indicadores ya establecidos contra los cuales evaluar los resultados de los programas de gobierno que se auditarán.

- La aplicación reciente por parte de varias EFS de ALC de la herramienta de Marco de Medición de Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras (SAI-PMF, por sus siglas en inglés) –que evalúa el desempeño de las EFS en lo referido a las AD, entre otros aspectos– ofrece un diagnóstico general y actualizado de las brechas sobre las cuales trabajar un plan de acción y concentrar los esfuerzos para mejorar la práctica de AD de esas EFS, así como del resto que avance hacia la aplicación de la herramienta en el futuro próximo. Las revisiones entre pares que se encuentran dentro y fuera de la región, que son parte del conjunto de herramientas a disposición de los miembros de la OLACEFS, también abonan en esta dirección.
- El acervo de lecciones de las EFS con mayor trayectoria constituye una reserva de conocimiento de valor para la región, canalizable a través de eventos de capacitación –o *shadow working*– en el marco de arreglos de cooperación sur-sur.

Las pautas y recomendaciones para el desarrollo de la AD están claramente definidas en las ISSAI, pero las mejores prácticas recopiladas en este estudio enriquecen la definición de futuros planes de trabajo de las EFS de ALC, ya sea para empezar o para continuar desarrollando la práctica de AD en pos de mejores resultados en los programas de gobierno en beneficio de los ciudadanos de nuestra región.

Por último, las limitaciones al alcance de este informe dejan espacio para futuros análisis. Por un lado, no se abarcó la efectividad de las AD en la región, en gran medida porque los datos relevados no permitieron determinar si la incorporación de la AD y la adhesión a los estándares internacionales han llevado a la mejora en los programas de gobierno auditados. Este vacío se podrá llenar en la medida que haya mayor adopción de la AD y mayor sistematización de los resultados.

Este informe tampoco analiza las dinámicas de economía política del sector público que determinan en qué condiciones emerge y prospera la AD, particularmente en lo referido a la existencia o no de mecanismos de gestión orientada a resultados. Este análisis es importante porque la AD, en su esencia, es un instrumento complementario a otros ejercicios evaluativos que emprenden las EFS, los ministerios de planificación, los ministerios de finanzas y otros para mejorar políticas y programas. En esta misma línea, las necesidades de evaluación suelen sobrepasar las capacidades instaladas para realizarlas. Por lo tanto, entender con claridad la ventaja comparativa o la complementariedad de las EFS y las AD con respecto a otras instituciones y otras herramientas que comparten el objetivo último de mejorar un programa de gobierno ayudaría a focalizar los esfuerzos de las EFS y maximizar la colaboración dentro del sector público.

Referencias



PUBLICACIONES

Auditor General's Department of Jamaica. 2012. Auditor General's Department Strategic Business Plan, 2012-2015. Kingston, Jamaica: Auditor General's Department of Jamaica.

------. 2014. Annual Report 2013-2014. Kingston, Jamaica: Auditor General's Department of Jamaica.

Auditoría Superior de la Federación. 2013. Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. México. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/29_Elaboracion_del_Programa_Anual_de_Auditorias/Por_Entidad_Fiscalizada_06_Ene_2015.pdf.

Bale, M. y T. Dale. Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries. *The World Bank Research Observer* 13.1 (1998): 103-121.

Casas-Zamora K. y M. Carter. 2017. Beyond the Scandals. The Changing Context of Corruption in Latin America. Inter-American Dialogue. Disponible en: https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/02/Corruption-in-Latin-America_ROL_Report_FINAL_web-PDF.pdf.

Controller and Auditor General of New Zealand. 2012. Annual Plan 2012/13. Wellington, New Zealand. Disponible en: <https://www.oag.govt.nz/2012/annual-plan/part4.htm>.

Court of Audit of Netherlands. 2014. Annual Report Netherlands Court of Audit. Disponible en: <https://english.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer-english/documents/annual-reports/2015/03/21/annual-report-2014/Annual+Report+2014.pdf>.

GAO (United States Government Accountability Office). 2013a. Performance Auditing: The Experiences of the United States Government Accountability Office. Statement of J. Christopher Mihm, Managing Director, Strategic Issues. Washington, D.C.: GAO. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/660/658105.pdf>.

------. 2013b. Pesticides: EPA should take steps to improve its oversight of conditional registrations. GAO-13-145. Washington, D. C.: GAO. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/660/656825.pdf>.

------. 2014. Puerto Rico: Information on how statehood would potentially affect selected federal programs and revenue sources. GAO-14-31. Washington, D.C.: GAO. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/670/661334.pdf>.

REFERENCIAS

- García López, R. y M. García Moreno. 2010. La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- INTOSAI (The International Organisation of Supreme Audit Institutions). 2014. Reporte de encuesta de revisión por pares. Disponible en: <http://www.intosaicbc.org/wp-content/uploads/2014/08/Item-15b.-Peer-review-Survey-2014-Results-and-Assessment.pdf>.
- Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno (eds.). 2015. Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0000016#sthash.olzFfHZQ.dpuf>.
- Latinobarómetro. 2015. La confianza en América Latina 1995–2015: 20 años de opinión pública latinoamericana. Latinobarómetro.
- Lonsdale, J. 1999. Impact. En: C. Pollitt, X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa y M. Waerness, *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford University Press.
- Lonsdale, J., P. Wilkins y T. Ling. 2011. Performance Auditing. Contributing to Accountability in Democratic Government. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- NAO (UK National Audit Office). 2001. Tackling Obesity in England. Londres: NAO. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/02/0001220.pdf>.
- . 2005. International Peer Review of the Performance Audit Practice of the Office of the Auditor General of Norway. Londres: NAO.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2017. Entidades fiscalizadoras superiores y el buen gobierno: supervisión, información y visión. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280625-es>.
- . 2015. "Governance at a Glance". Paris: OECD Publishing. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en.
- . s/f. Buenas prácticas para el apoyo a Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Disponible en: https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Buenas_Pr%C3%A1cticas_para_el_Apoyo_a_Entidades_Fiscalizadoras_Superiores-%20for%20web.pdf.
- Office Auditor General of Canada. 2010-14. Performance Reports 2010-14. Ontario. Disponible en: <http://www.oag-bvg.gc.ca/performance/>.
- Office of the Auditor General of New Zealand. 2007. Performance Audit Report: Effectiveness of the New Zealand Debt Management Office. Nueva Zelanda. Disponible en: <https://www.oag.govt.nz/2007/nzdmo/docs/oag-nzdmo.pdf>.

- Oficina Nacional de Auditoría de Suecia. 2012. Manual de Auditoría de Desempeño. Riksrevisionen. Disponible en: http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-library/doc_download/36-performance-audit-handbook-sweden.
- Oyola, J. 2015. Documento sobre mejores prácticas en auditoría de desempeño elaborado para el BID como insumo para este documento. Washington, D.C.: BID.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert. 2004. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Nueva York: Oxford University Press.
- Supreme Audit Institutions of the Netherlands, Norway and Sweden. 2012. International Peer Review of the Performance Audit Practice of the Icelandic National Audit Office. Disponible en: https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads/2016/01/Peer_review_INAO_final.pdf.

ISSAI

ISSAI 100 – Principios fundamentales de auditoría del sector público. Disponible en: <http://intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>.

ISSAI 300 – Principios fundamentales de auditoría de desempeño. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-300-fundamental-principles-of-performance-auditing.html>.

ISSAI 3000 – Estándares y guías para la auditoría de desempeño basada en los Estándares de Auditoría de INTOSAI en la experiencia práctica. Disponible en: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-3000-implementation-guidelines-for-performance-auditingstandards-and-guidelines-for-perf.html>.

ISSAI 3100 – Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-3100-performance-audit-guidelines-key-principles.html>.

INTOSAI GOV 9100 – Guía para las normas de control interno del sector público. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>.

Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI). 2014. “Guía de Implementación de las ISSAI: Auditorías de Desempeño”.

PÁGINAS WEB:

www.oag.govt.nz

www.nao.org.uk

www.oag-bvg.gc.ca

<https://english.rekenkamer.nl/organisation/what-we-do/performance-audit>

CONSTITUCIONES, LEYES, DECRETOS Y NORMATIVAS

Argentina: Constitución de la Nación Argentina (1995). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>.

Costa Rica: Constitución Política de Costa Rica (1949). Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC.

Costa Rica: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (1994). Ley No. 7428. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21629&nValor3=80928&strTipM=TC.

Costa Rica: Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, R-DC-64-2014 (2014). Disponible en: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/portal/documentos/manuales-circulares-directrices/normas-generales-auditoria-sector-publico.PDF>.

Honduras: Certificación de modificación del SISERA y establecimiento de su respectivo Manual de Procedimientos (2011). La Gaceta, Nro. 32.420 del 19 de enero de 2011. Disponible en: [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Manual%20de%20procedimientos%20del%20sistema%20de%20seguimiento%20de%20recomendaciones%20de%20auditor%C3%ADa%20\(SISERA\).pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Manual%20de%20procedimientos%20del%20sistema%20de%20seguimiento%20de%20recomendaciones%20de%20auditor%C3%ADa%20(SISERA).pdf).

Honduras: Manual de Procedimientos del SISERA (2012). Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. Disponible en: <http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/manuales/173-manual-de-procedimientos-del-sistema-de-seguimiento-de-recomendaciones-de-auditoria-sisera>.

Jamaica: Financial Administration and Audit Act (FAA) (1959). Disponible en: http://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Financical%20Administration%20and%20Audit%20Act_0.pdf.

Jamaica: The Jamaica (Constitution) Order in Council 1962 (1962). Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Jamaica/jam62.html>.

Jamaica: Auditor General's Department (AuGD) Audit Procedural Manual (2012). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_jam_audit_man.pdf.

Perú: Constitución Política del Perú (1993). Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf.

Perú: Ley Nro. 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” (2002). Disponible en: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/27785.pdf>.

Perú: Resolución R.C 324-2012-CG: Contralor General aprueba modificación de la estructura orgánica de la Contraloría General de la República y modifican el Reglamento de Organización y Funciones (2012). Disponible en: http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/84f056e5-0640-4947-9e65-14634a019063/RC_324_2012_CG_.zip?MOD=AJPERES&CACHEID=84f056e5-0640-4947-9e65-14634a019063.

Perú: Directiva Nro. 008-2016-CG/GPROD “Auditoría de desempeño y manual de auditoría de desempeño” Disponible en: https://www.inen.sld.pe/portal/documentos/pdf/normas_legales/resoluciones_contraloria/2016/13052016RES%20N%20122-2016-CG.pdf.

INFORMES DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO DE PAÍSES

Office of the Auditor General of Bahamas. 2015. “Report of the Audit of the Accounts of The Government of The Bahamas.”

Office of the Auditor General Barbados. 2014. “Management of the Accounts Receivables of the Value Added Tax (VAT) Division.”

Contraloría General del Estado de Bolivia. 2014. “Administradora Boliviana de Carreteras Vías Bolivia, Informe de Auditoría Operacional sobre la Eficacia del Sistema de Control de Pesos y Dimensiones en la Red Vial Fundamental”.

Tribunal de Contas da União Brasil. 2011. “Relatório de Auditoria Operacional na Política Nacional de Atenção Oncológica”.

Contraloría General de la República de Costa Rica. 2013. “Eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos”.

Contraloría General del Estado de Ecuador. 2011. “Al cumplimiento de los objetivos y metas del sector de telecomunicaciones contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y del Buen Vivir”.

Corte de Cuentas de la República de El Salvador. 2015. “Informe de Auditoría de Gestión a las Tecnologías de Información y Comunicación del Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN)”.

REFERENCIAS

- Corte de Cuentas de la República de El Salvador. 2015. “Informe de Auditoría de Gestión al Hospital Nacional Dr. Luis Edmundo Vásquez”.
- Contraloría General de Cuentas de Guatemala. 2013. “Auditoría de Gestión Tesorería Nacional, Ministerio de Finanzas Publicas”.
- Audit Office of Guyana. 2015. “Performance Audit Follow Up - Living Conditions of the Residents of the Palms Geriatric Institutions.”
- Tribunal Superior de Cuentas de Honduras. 2015. “Piloto de Auditoría de Desempeño del Poder Judicial con énfasis en el principio de Eficacia y diagnóstico complementario sobre Eficiencia y Economía”.
- Auditor General Department of Jamaica. 2015. “Performance Audit Report of Ministry of Health Management of Diabetes, A Major Chronic Non-Communicable Disease.”
- Auditoría Superior de la Federación de México. 2011. “Servicio de Administración Tributaria”.
- Contraloría General de la República de Perú. 2015. “Auditoría de Desempeño al servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Más”.
- Contraloría General de la República de Paraguay. 2014. “Auditoría de gestión a la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda”.
- Auditor General Department of Trinidad and Tobago. 2014. “Report of the Auditor General on a Special Audit of The School Nutrition Programme managed by the National Schools Dietary Services Limited.”

ANEXO 1. Cuestionario diseñado por el BID y enviado a las EFS de los 26 países miembros prestatarios



Información sobre el encuestado

Referencia	Campo	Respuesta	Comentarios
a	Nombre de la EFS		
b	País		

El oficial que provee la información

c	Nombre	
d	Título	
e	Teléfono	
f	Correo electrónico	

El funcionario que ha completado el cuestionario

g	Nombre	
h	Título	
i	Teléfono	
j	Correo electrónico	

A. Naturaleza y alcance de la Auditoría de Desempeño (AD) y marco legal para realizar AD

Según las ISSAI 300, la AD es “una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora”.

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
A.1	¿La EFS realiza AD según esta definición?		
	<i>Si la respuesta es <u>positiva</u>, por favor avance a la pregunta A.6.</i>		
	<i>Si la respuesta es <u>negativa</u>, por favor continúe.</i>		
A.2	Si <u>no</u> realiza AD según la definición de las ISSAI, por favor seleccione todas las razones para ello y explique.		
A.2.1	Restricción en el marco legal		
A.2.2	Presupuesto limitado		
A.2.3	Personal cualificado limitado o inexistente		
A.2.4	Área no priorizada en el Plan Estratégico de la EFS		
A.2.5	Factores externos a la EFS		
A.2.6	Otras razones		
A.2.6.1	Especifique		
A.3	¿Realiza la EFS algún tipo de auditoría cuyo propósito sea la mejora de un programa de gobierno? El término “<u>programa de gobierno</u>” se refiere a actividades, proyectos o programas a cargo de Ministerios, Departamentos y Agencias (<u>MDA</u>); cuentas y programas presupuestarios; políticas públicas o planes nacionales, sub-nacionales o sectoriales; u otro objeto definido por la EFS como sujeto de la AD.		
	<i>Si la respuesta es <u>positiva</u>, avance a la siguiente pregunta.</i>		
	<i>Si la respuesta es <u>negativa</u>, por favor responda la pregunta A.5 y dé por concluido el cuestionario.</i>		
A.4	Indicar el o los tipos de auditoría, descripción del alcance de esta y la cantidad de informes emitidos en 2013-14 de las auditorías cuyo propósito sea la mejora de un programa de gobierno.		
A.4.1	Tipo de auditoría (denominación)		

A.4.1.1	Descripción del alcance del tipo de la auditoría	
A.4.1.2	Cantidad de informes emitidos en 2013-14	
A.4.1.3	¿Cuánto tiempo lleva la EFS realizando este tipo de auditorías? (Especifique la cantidad en meses o años)	
A.4.2	Tipo de auditoría (denominación)	
A.4.2.1	Descripción del alcance del tipo de la auditoría	
A.4.2.2	Cantidad de informes emitidos en 2013-14	
A.4.2.3	¿Cuánto tiempo lleva la EFS realizando este tipo de auditorías? (Especifique la cantidad en meses o años)	
A.4.3	Tipo de auditoría (denominación)	
A.4.3.1	Descripción del alcance del tipo de la auditoría	
A.4.3.2	Cantidad de informes emitidos en 2013-14	
A.4.3.3	¿Cuánto tiempo lleva la EFS realizando este tipo de auditorías? (Especifique la cantidad en meses o años)	
A.4.4	Tipo de auditoría (denominación)	
A.4.4.1	Descripción del alcance del tipo de la auditoría	
A.4.4.2	Cantidad de informes emitidos en 2013-14	
A.4.4.3	¿Cuánto tiempo lleva la EFS realizando este tipo de auditorías? (Especifique la cantidad en meses o años)	
A.4.5	Tipo de auditoría (denominación)	
A.4.5.1	Descripción del alcance del tipo de la auditoría	
A.4.5.2	Cantidad de informes emitidos en 2013-14	
A.4.5.3	¿Cuánto tiempo lleva la EFS realizando este tipo de auditorías? (Especifique la cantidad en meses o años)	
NOTA: Tenga a bien incluir listado de los Informes de Auditoría emitidos para cada uno de estos tipos de auditoría, indicando el programa auditado y el sector al que corresponde. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)		
A.5	¿La EFS tiene previsto realizar en un futuro próximo algún tipo de auditoría cuyo propósito sea la mejora de un programa de gobierno?	
	Si la respuesta es <u>positiva</u> , por favor avance a la pregunta A.5.1.	
	Si la respuesta es <u>negativa</u> , por favor avance a la pregunta A.5.2.	

(Continúa en la página siguiente)

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
A.5.1	Indicar en qué consistirían, qué acciones ha iniciado para su eventual realización y para cuándo prevén dar inicio.		
A.5.1.1	¿En qué consistirían?		
A.5.1.2	¿Qué acciones han iniciado para su eventual realización?		
A.5.1.3	¿Para cuándo prevén dar inicio?		
A.5.2	Por favor indique las razones para ello		
Para las preguntas que siguen, por favor responda con respecto a la auditoría de desempeño (AD) o al tipo de auditoría que más se aproxime a la AD según la definición de las ISSAI (indicada en la sección A). Para efectos del estudio, nos referiremos a estas como Auditoría de Desempeño (AD).			
A.6	¿Cuánto tiempo lleva la EFS realizando este tipo de auditorías? (Especifique la cantidad en meses o años)		
A.7	¿Evalúa la EFS alguno de los siguientes principios en las AD según las definiciones de las ISSAI? Seleccione todos los que apliquen. (Tenga a bien especificar en los comentarios si utiliza otra definición diferente de las ISSAI.)		
A.7.1	Eficiencia		
A.7.2	Eficacia		
A.7.3	Economía		
A.7.4	Equidad		
A.7.5	Transparencia		
A.7.6	Satisfacción		
A.7.7	Otros principios		
A.7.7.1	Especifique		
NOTA: Tenga a bien incluir listado de los informes de AD publicados por la EFS en 2013-14, y copia digital (o vínculo a página de Internet) del informe de AD que la EFS considere el mejor de los publicados en el período 2013 –14. Si no realiza AD según la definición de las ISSAI, el informe del tipo de auditoría que más se aproxime a una AD. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)			
A.8	¿Tiene la EFS mandato legal para realizar AD?		
NOTA: Tenga a bien incluir copia digital de la Ley Orgánica de la EFS o vínculo a sitio de Internet. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)			

A.9	Seleccione todos los atributos en el marco legal de la EFS aplicable a la AD.	
A.9.1	EFS tiene mandato para llevar a cabo auditorías de desempeño	
A.9.2	EFS tiene libertad para escoger el qué, cuándo y cómo de sus auditorías, incluida la libertad sobre las conclusiones e informes sobre los hallazgos obtenidos	
A.9.3	EFS tiene libertad para hacer públicos los resultados de sus auditorías	
A.9.4	EFS tiene acceso a toda la información que necesita para realizar sus auditorías	
A.9.5	EFS tiene libertad para decidir a quién contratar	
A.9.6	Otros atributos	
A.9.6.1	Especifique	
A.10	¿Existen restricciones importantes para la AD derivadas del mandato legal de su EFS?	
A.10.1	En caso afirmativo, por favor explique.	

B. Planificación Estratégica

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
B.1	¿Existe un plan estratégico del Estado en su país?		
B.1.2	En caso afirmativo, indique el nombre.		
NOTA: En caso de que exista, tenga a bien incluir copia digital del plan estratégico. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)			
B.2	¿Sobre qué base selecciona la EFS los programas a auditar (AD)? Seleccione los factores que apliquen en su EFS.		
B.2.1	Prioridad nacional, según lo defina un plan de nación, un plan de gobierno o un pedido específico de la autoridad competente		
B.2.2	Prioridad para la EFS		
B.2.3	Visibilidad y utilidad social y económica		

(Continúa en la página siguiente)

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
B.2.4	Importancia relativa en el presupuesto		
B.2.5	Riesgo identificado mediante ejercicio previo de auditoría o evaluación externa		
B.2.6	Prioridad o denuncia ciudadana		
B.2.7	Otros factores		
B.2.7.1	Especifique		
B.3	¿Qué acciones de planificación estratégica sigue su EFS? Seleccione las acciones que apliquen en su EFS.		
B.3.1	El plan de auditoría anual de la EFS es consistente con las prioridades nacionales		
B.3.2	Existe un plan estratégico del Estado y la EFS lo usa como base para definir el alcance de la AD		
B.3.3	Existe una planificación por resultados a nivel de programa (GpRD) y la EFS usa los indicadores de la misma para la AD		
B.3.4	Existe una presupuestación por resultados a nivel de programa (GpRD) y la EFS usa los indicadores de la misma para la AD		
B.3.5	La EFS y MDA establecen acuerdos, formales o informales, de colaboración de la AD		
B.3.5.1	Por favor, explique de qué tipo son los acuerdos, formales o informales, de colaboración de la AD y su alcance		

C. Recursos humanos y financieros

C.1 Recursos humanos

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
C.1.1	En base al plan de auditoría (incluidos el plan anual de auditorías –formal, todo tipo– o el plan de cada ejercicio de AD que en el transcurso se haya programado) de la EFS para 2013-14, indique: i) las disciplinas requeridas y ii) la cantidad de personas empleadas de esa disciplina:		

C.1.1.1.1	Administración pública	
C.1.1.1.2	Antropología	
C.1.1.1.3	Derecho	
C.1.1.1.4	Economía	
C.1.1.1.5	Estadísticas y matemáticas	
C.1.1.1.6	Ingeniería Agroindustrial	
C.1.1.1.7	Ingeniería Civil	
C.1.1.1.8	Ingeniería de los Alimentos	
C.1.1.1.9	Ingeniería de Sistemas	
C.1.1.1.10	Salud	
C.1.1.1.11	Nutrición	
C.1.1.1.12	Ciencias Políticas	
C.1.1.1.13	Psicología	
C.1.1.1.14	Sociología	
C.1.1.1.15	Ingeniería Industrial	
C.1.1.1.16	Educación	
C.1.1.1.17	Medio ambiente	
C.1.1.1.18	Geografía y Sistemas de GIF	
C.1.1.1.19	Otra (especifique nombre, disciplina y cantidad de personal empleado)	
C.1.1.2	Bajo qué modalidad la EFS contrató este personal	
C.1.1.3	¿La EFS ha experimentado brechas entre el personal que ha necesitado y el que ha contratado? Por favor especifique.	
C.1.1.4	¿Cuál ha sido el mayor reto en cuanto a recursos humanos para la AD?	
C.1.2	¿Cuántos funcionarios, entre auditores y especialistas, realizan tareas de AD?	
C.1.3	¿La EFS cuenta con un Director o Responsable de la AD?	

(Continúa en la página siguiente)

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
	<i>Si la respuesta es <u>positiva</u>, por favor continúe el cuestionario.</i>		
	<i>Si la respuesta es <u>negativa</u>, por favor avance a la pregunta C.1.7.</i>		
C.1.4	¿El Director o Responsable de la AD tiene formación en evaluación de programas de gobierno?		
C.1.4.1	¿Cómo adquirió este conocimiento?		
C.1.5	¿Cuántos años de experiencia evaluando programas de gobierno tiene el Director o Responsable de la AD?		
C.1.5.1	¿Dónde adquirió esta experiencia?		
C.1.6	¿Cuántos años de experiencia tiene el Director o Responsable de la AD dirigiendo equipos?		
C.1.6.1	¿Dónde adquirió esta experiencia?		
C.1.7	¿Ha desarrollado la EFS un programa, formal o informal, de capacitación en Auditorías de Desempeño?		
	<i>Si la respuesta es <u>positiva</u>, por favor continuar.</i>		
	<i>Si la respuesta es <u>negativa</u>, por favor avance a la pregunta C.2.1.</i>		
C.1.8	¿En qué ha consistido el programa de capacitación en AD (es decir, pasantías, talleres ofrecidos por INTOSAI/OLACEFS/CAROSAI, etc.)?		
C.1.9	¿Cuántos de estos funcionarios han recibido algún tipo de capacitación en AD?		
NOTA: Tenga a bien incluir copia digital de la reglamentación de la EFS relacionada con la planilla o nómina de recursos humanos (puestos, salarios), y reglamentación que defina la estructura organizacional. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)			
C.2 Recursos Financieros			
Referencia	Pregunta	Monto en US\$ y porcentaje	Comentarios
C.2.1	¿Cuánto fue el presupuesto anual que la EFS asignara a AD en 2013-14 (absoluto, en US\$)?		
C.2.2	¿Cuánto fue el presupuesto anual que la EFS asignara a AD en 2013-14 (en términos del porcentaje del presupuesto total de la EFS)?		

C.2.3	¿Cuánto fue el presupuesto anual que la EFS asignara a AD en 2013-14 efectivamente ejecutado (absoluto, en US\$)?	
C.2.4	¿Cuánto fue el presupuesto anual que la EFS asignara a AD en 2013-14 efectivamente ejecutado (como % del presupuesto total asignado para AD)?	
C.2.5	¿La asignación de presupuesto por parte de la EFS para AD implicó un aumento en el presupuesto total de la EFS o implicó una desviación/reasignación de fondos de otra área o tipo de auditoría?	
C.2.5.1	Tenga a bien explicar su respuesta a la anterior pregunta.	

D. Metodologías de las AD

Referencia	Pregunta	Sí/No	Comentarios
D.1	¿Cuáles métodos para obtener evidencia primaria utiliza la EFS regularmente en sus AD? Seleccione todas las que apliquen.		
D.1.1	Entrevistas del personal del programa		
D.1.2	Examen de documentos		
D.1.3	Visitas de campo		
D.1.4	Análisis estadístico/econométrico		
D.1.5	Evaluación de sistemas de datos		
D.1.6	Análisis de procesos		
D.1.7	Análisis de grandes bases de datos (<i>Big Data</i>)		
D.1.8	Encuestas y entrevistas a los beneficiarios de los programas		
D.1.9	Otros métodos		
D.1.9.1	Especifique		

(Continúa en la página siguiente)

E. Procesos para asegurar la calidad de las AD			
Referencia	Pregunta	Número de semanas	Comentarios
E.1	¿Cuánto dura en promedio el proceso de planificación de las auditorías? (Número de semanas)		
E.2	¿En promedio, cuánto dura una AD en total? (Número de semanas)		
E.3	¿Cuáles controles aplica la EFS en la etapa de planificación? Seleccione todos los que apliquen.		
E.3.1	La EFS cuenta con políticas y procedimientos para asegurar la calidad		
E.3.2	La EFS realiza actividades de consulta y búsqueda de colaboración con el programa a ser auditado		
E.3.3	La AD es incluida en forma explícita en el Plan Anual de Auditoría de la EFS		
E.3.4	La EFS utiliza el análisis de riesgos para escoger los programas que se van a auditar		
E.3.5	La EFS prepara una hoja de ruta (plan de acción) para la ejecución de la AD que incluye cronograma y necesidades de RRHH, recursos físicos y financieros		
E.3.6	La EFS asigna todo el presupuesto necesario para la AD		
E.3.7	La EFS evalúa la hoja de ruta de la AD antes de comenzar su ejecución		
E.3.7.1	En caso afirmativo, ¿quién evalúa la calidad de la hoja de ruta?		
E.3.8	Otros controles		
E.3.8.1	Especifique		
NOTA: Tenga a bien incluir copia digital del Plan Estratégico de la EFS, Plan Anual de Auditoría de la EFS para 2013-14, ejemplos de hoja de ruta (plan de acción) para la ejecución de las principales AD realizadas en 2013-14. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)			
Referencia	Pregunta	Número de semanas	Comentarios
E.4	¿Cuánto dura en promedio el proceso de ejecución de las AD? (Número de semanas)		

E.5	¿Cuáles controles aplica la EFS en la etapa de ejecución? Seleccione todos los que apliquen.		
E.5.1	La EFS cuenta con un Manual de AD		
E.5.2	El Manual de AD incorpora los elementos importantes de las normas internacionales de auditoría (ISSAI 300, 3000, 3100)		
E.5.3	La EFS tiene definido, por escrito, e implementa un esquema de supervisión de la ejecución de la AD		
E.5.4	La EFS cuenta con reglamentación para mitigar los conflictos de interés de los auditores		
E.5.5	La EFS cuenta con un sistema de archivo de información (electrónico, manual, mixto)		
E.5.6	Otros controles		
E.5.6.1	Especifique		
NOTA: Tenga a bien incluir copia digital del Manual de AD de la EFS y la normativa para regular el conflicto de interés. (Al remitir la información tenga a bien com-primir los documentos usando la aplicación ZIP.)			
Referencia	Pregunta	Número de semanas	Comentarios
E.6	¿Cuánto dura en promedio el proceso de <u>producción del informe</u> (redacción) de las AD? (Número de semanas)		
E.7	¿Cuáles controles aplica la EFS en la etapa de <u>producción del informe</u> ? Seleccione todos los que apliquen.		
E.7.1	La EFS cuenta con un formato estándar para los informes de AD		
E.7.2	La EFS tiene definido, por escrito, e implementa un esquema de control de la calidad del documento de informe de AD		
E.7.3	La EFS valida los hallazgos con los auditados y hace las rectificaciones necesarias		
E.7.4	La EFS revisa las recomendaciones con los auditados para determinar su relevancia y viabilidad en un plazo de tiempo razonable		
E.7.5	Otros controles		
E.7.5.1	Especifique		

(Continúa en la página siguiente)

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
E.8	En los procesos de planificación, ejecución y producción de los informes de AD, ¿qué factores han facilitado su realización?		
E.9	En los procesos de planificación, ejecución y producción de los informes de AD, ¿qué dificultades han enfrentado?		

F. Participación ciudadana

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
F.1	¿La EFS incorpora la participación ciudadana en la AD? Seleccione todas las que apliquen.		
F.1.1	La EFS incorpora la participación ciudadana en la planificación de la AD para determinar cuáles programas son prioritarios		
F.1.2	La EFS incorpora la participación ciudadana en la ejecución de la AD para colaborar en la entrega de evidencia		
F.1.3	La EFS incorpora la participación ciudadana en la difusión de las actividades y resultados de la AD		
F.1.4	La EFS incorpora la participación ciudadana en el seguimiento a las recomendaciones		
F.2	¿Qué mecanismos emplea la EFS para incorporar la participación ciudadana en cualquiera de estas etapas del proceso de AD?		

G. Mecanismos de evaluación sistémica de la gestión de las EFS en materia de AD

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
G.1	¿La EFS ha sido sujeto de evaluaciones (revisiones) sobre la calidad de las tareas de AD que realiza? Seleccione todos los tipos de evaluación a los que la EFS ha sido sometida en los últimos tres años.		
G.1.1	Revisión de pares		
G.1.2	MMD-EFS		
G.1.3	Revisión de paneles de expertos		

G.1.4	Auditoría externa de estados financieros de la EFS		
G.1.5	Otros tipos de evaluación		
G.1.5.1	Especifique		

H. Procesos para difundir las actividades y los resultados de la AD

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
H.1	¿Tiene la EFS una oficina o un responsable de comunicaciones encargado de elaborar e implementar una estrategia de comunicación para sensibilizar sobre las actividades de AD y/o difundir los resultados de la AD?		
H.2	En el último año, ¿la EFS ha realizado actividades de sensibilización sobre las actividades de AD?		
H.2.1	Si la respuesta a la pregunta anterior es positiva, tenga a bien incluir algunos ejemplos de estas actividades.		
H.3	¿Tiene la EFS una estrategia de comunicación para difundir los resultados de la AD?		
	Si la respuesta <u>es positiva</u> , por favor continúe.		
	Si la respuesta <u>es negativa</u> , por favor avance a la pregunta I.1.		
H.4	¿Qué medios de comunicación utiliza la EFS para informar los resultados (informe completo o resumen ejecutivo) de las AD? Seleccione todos los que apliquen.		
H.4.1	Informes impresos		
H.4.2	Comunicados y/o notas de prensa		
H.4.3	Portal de Internet de la EFS		
H.4.4	Mensaje electrónico a suscriptores		
H.4.5	Conferencias		
H.4.6	Otros medios		
H.4.6.1	Especifique		

(Continúa en la página siguiente)

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
H.5	¿Ha evaluado la EFS la efectividad de los medios de comunicación que utiliza para informar al público los resultados de sus informes?		
H.5.1	Si la respuesta a la pregunta anterior es positiva, ¿cuáles fueron los hallazgos de su evaluación?		
NOTA: Tenga a bien incluir copia digital de la Estrategia de Comunicación de la EFS, e Informes de Rendición de Cuentas de la EFS para 2013-14. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP.)			

I. Procesos para dar seguimiento a las recomendaciones

Referencia	Pregunta	Respuesta	Comentarios
I.1	¿Elabora la EFS planes de acción o seguimiento en conjunto con los encargados del programa auditado para asegurar la implementación de las recomendaciones de los informes de AD?		
I.2	¿Generalmente quién hace el seguimiento de la implementación de las recomendaciones de los informes de AD?		
I.3	¿Tiene la EFS un sistema de seguimiento de las observaciones y recomendaciones de la auditoría?		
	Si la respuesta es <u>positiva</u> , por favor continúe.		
	Si la respuesta es <u>negativa</u> , dé por concluido el cuestionario.		
I.3.1	Explicar en qué consiste el sistema.		
I.4	¿Cuántas recomendaciones se han emitido en las AD de 2013 y 2014?		
I.4.1	Por favor incluya algunos ejemplos del tipo de recomendaciones emitidas.		
I.5	¿Cuántas de estas recomendaciones fueron reportadas como efectivamente implementadas?		

I.6	¿A cuántas de estas recomendaciones, no totalmente cumplidas hasta la última revisión, se les ha dado seguimiento?		
I.7	¿Ha realizado la EFS un análisis del tipo de recomendaciones emitidas en 2013 y 2014 que revele cuáles son implementadas en mayor número y más prontamente?		
I.7.1	Si la respuesta es positiva, ¿cuáles fueron los resultados?		
NOTA: Tenga a bien incluir copia digital del listado de recomendaciones para la mejora de programas emitidas por la EFS en 2013 y 2014 (incluido el cronograma previsto de implementación, si existiese), informe de progreso en su implementación y documentación con análisis de las recomendaciones de la AD. (Al remitir la información tenga a bien comprimir los documentos usando la aplicación ZIP)			

ANEXO 2. Informes de AD revisados: programas auditados y objetivos de la auditoría



País	Programas auditados y objetivos de la auditoría
Barbados (2014)	<p>“Gestión de las cuentas por cobrar del Departamento de Impuestos al Valor Agregado”.</p> <p>Objetivo: Realizar (como parte de los programas de creación de capacidades de CAROSAI) una auditoría de ingresos cooperativos de los Departamentos de Impuestos Internos e Impuesto al Valor Agregado (IVA).</p>
Brasil (2011)	<p>“Auditoría Operacional. Política Nacional de Atención Oncológica”.</p> <p>Objetivo: Evaluar la implementación de la Política Nacional de Atención Oncológica, especialmente en relación con la oferta de servicios de diagnóstico y tratamiento oncológico a la población brasileña.</p>
Costa Rica (2013)	<p>“Eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos”.</p> <p>Objetivo: Determinar la eficacia del Estado en la protección de los cuerpos de agua ante la presión ejercida por las diferentes fuentes de contaminación, así como el resguardo de la calidad del recurso hídrico para satisfacer los requerimientos de sus diferentes usos, asegurando los derechos constitucionales a la salud humana y del ambiente.</p>
Ecuador (2011)	<p>“Al cumplimiento de los objetivos y metas del sector de telecomunicaciones contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y del Buen Vivir”.</p> <p>Objetivo: Determinar el grado de cumplimiento del objetivo, estrategias y metas formuladas y asignadas a las entidades, organismos y empresas del sector de telecomunicaciones definidos en el plan nacional de desarrollo y verificar que los objetivos estratégicos y operativos del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y demás entidades, organismos y empresas adscritas y relacionadas se hayan alineado a las estrategias y metas definidas en las políticas del sector.</p>
Guatemala (2013)	<p>“Auditoría de Gestión Tesorería Nacional, Ministerio de Finanzas Públicas”.</p> <p>Objetivo: Practicar examen especial de auditoría de gestión para el periodo 1 de enero-31 de diciembre de 2012 a la Tesorería Nacional.</p>
Guyana (2015)	<p>“Una evaluación de las condiciones de vida de los residentes de <i>Palms Geriatric Institutions</i>”.</p> <p>Objetivo: Incrementar la seguridad y salud del centro de retiro para adultos mayores.</p>
Honduras (2015)	<p>“Piloto de Auditoría de Desempeño del Poder Judicial con énfasis en el principio de eficacia y diagnóstico complementario sobre eficiencia y economía”.</p> <p>Objetivo: Llevar a cabo un control interno del Sistema Nacional de Justicia para alcanzar una justicia más expedita.</p>

País	Programas auditados y objetivos de la auditoría
Jamaica (2015)	<p>“Gestión de la diabetes, una enfermedad crónica no transmisible”.</p> <p>Objetivo: Determinar si el Ministerio de Salud desarrolló estrategias, políticas e intervenciones para prevenir y controlar la diabetes como una importante enfermedad no transmisible y la medida en que había implementado sistemas adecuados para administrar y evaluar la efectividad de esas estrategias, políticas e intervenciones.</p>
México (2011)	<p>“Servicio de Administración Tributaria”.</p> <p>Objetivo: Fiscalizar la política de administración tributaria para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.</p>
Perú (2015)	<p>“Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más”.</p> <p>Objetivo: Determinar los factores que afectan la atención integral a los usuarios del Servicio de Cuidado Diurno, para el logro de sus objetivos asociados con la reducción de la brecha de desarrollo infantil temprano.</p>
Paraguay (2014)	<p>“Auditoría de Gestión a la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda”.</p> <p>Objetivo: Verificar si la DPNC cumple sus funciones con eficiencia, eficacia y economía en el manejo de las pensiones y subsidios otorgados a los beneficiarios del Sector No contributivo y verificar que las pensiones y subsidios sean otorgados a personas que reúnen los requisitos legalmente establecidos para percibirlos.</p>
Trinidad y Tobago (2014)	<p>“Informe del Auditor General sobre la Auditoría Especial del Programa de Nutrición Escolar gestionado por <i>National Schools Dietary Services Limited</i>”.</p> <p>Objetivo: Mejorar la efectividad del programa nacional de nutrición escolar.</p>

ANEXO 3. Atributos en el marco legal de las EFS que realizan AD aplicables a este tipo de auditoría



País	BA	BH	BL	BO	BR	CR	EC	ES	GU	GY	HO	JA	ME	PE	PR	TT
La EFS tiene mandato legal para realizar AD	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO											
La EFS tiene mandato para llevar a cabo AD	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO											
La EFS tiene libertad para escoger el qué, cuándo y cómo de sus auditorías, incluida la libertad en las conclusiones e informes sobre los hallazgos obtenidos	SÍ															
La EFS tiene libertad para hacer públicos los resultados de sus auditorías	SÍ	SÍ	NO	SÍ												
La EFS tiene acceso a toda la información que necesita para realizar sus auditorías	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ									
La EFS tiene libertad para decidir a quién contratar	NO	SÍ	NO	SÍ	NO											
Otros atributos						SÍ									SÍ	

ANEXO 4. Valoración de los informes de AD según los elementos que deben atender

Contenido en los informes de AD de las EFS de ALC							
Informes de EFS, por país (Sí = 1) (No = 0)	Se identifican objetivos en el informe	Se especifican las metodologías para cada objetivo	Se presenta la evidencia obtenida para cada objetivo	Se incluyen los comentarios del auditado en el informe	Se presentan recomendaciones para al menos un objetivo	Se incluye un resumen ejecutivo en el informe de auditoría	Total
GRUPO I							
Barbados	1	1	1	0	1	1	5
Bolivia	1	1	1	0	1	0	4
Honduras	1	1	1	0	1	1	5
Perú	1	1	1	1	1	1	6
Puerto Rico	1	1	1	1	1	0	5
Trinidad y Tobago	1	1	1	1	1	1	6
GRUPO II							
Guatemala	1	1	1	1	1	0	5
GRUPO III							
Belice	n. d.						
Guyana	1	1	1	1	1	1	6
Jamaica	1	1	1	0	1	1	5
GRUPO IV							
Bahamas	0	0	1	1	1	0	3
El Salvador ¹ (auditoría IT)	1	1	1	1	1	0	5

El Salvador 2 (AD Hospital)	1	0	1	0	0	0	0	2
Paraguay	1	0	0	0	1	0	0	2
GRUPO V								
Costa Rica	1	1	1	1	1	1	1	6
Ecuador	1	0	1	1	1	1	0	4
GRUPO VI								
Brasil	1	1	1	1	1	1	1	6
México	1	1	1	1	1	1	1	6

Fuente: Oyola (2015).



