

***Primer Taller
regional de
intercambio
de experiencias en
la implementación
de Auditorías
de Desempeño
en América Latina
y el Caribe***

Nelson Shack Yalta
Compilador

Lima, 13 y 14 de agosto de 2015

PRIMER TALLER REGIONAL DE INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Lima, 13 y 14 de Agosto de 2015

INDICE DE CONTENIDO

<i>A modo de Introducción</i>	1
<i>Fuad Khoury Zarzar</i>	9
<i>Raymond Shostak</i>	15
<i>Carlos Vargas</i>	24
<i>Pedro Gamboa</i>	32
<i>Maricela Márquez</i>	37
<i>Paulo Gómez</i>	44
<i>Nomsa Mlotshwa</i>	51
<i>Noelia Valentín</i>	58
<i>Carlos Valiente</i>	67
<i>Raymond Shostak</i>	72
<i>Nelson Shack</i>	75
<i>Ismael Contreras</i>	83
<i>Jorge García</i>	88
<i>María José Jarquín</i>	95
<i>Mariana Llona</i>	105
<i>Reseña Bibliográfica de los Expositores</i>	108

A modo de Introducción

Con la participación de más de 250 asistentes, entre funcionarios públicos del Estado Peruano, representantes de una docena de Entidades de Fiscalización Superior (EFS), funcionarios de la propia Contraloría General de la República (CGR) del Perú, y representantes de diversos organismos de la cooperación internacional tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 13 y 14 de agosto de 2015 se llevó a cabo en la Ciudad de Lima, el **Primer Taller Regional de Intercambio de Experiencias en implementación de Auditorías de Desempeño** (AdD).

A lo largo de estos dos días de jornadas de trabajo intensas, caracterizadas por exposiciones magistrales, paneles de comentarios y mesas de trabajo y discusión, los participantes han podido conocer de este nuevo enfoque de auditoría dirigido a la mejora del desempeño de las entidades públicas en la entrega de los bienes y servicios a los ciudadanos, a la generación de valor público y articuladas con el ciclo general de la gestión por resultados. El Taller ha sido realmente un espacio de intercambio de experiencias y de reflexión sobre conocimientos relacionados con las AdD, que permiten enriquecer las metodologías, incorporar buenas prácticas entre las EFS y optimizar la gestión pública de las entidades estatales.

Es preciso destacar que este evento no se hubiera podido llevar a cabo sin el apoyo técnico y financiero de la GIZ, del BID, el Comité de Creación de Capacidades (CCC) de la Organización de las Entidades Superiores de Fiscalización de América Latina y el Caribe (OLACEFS, por sus siglas en inglés) y la Red Sectorial Estado y Democracia en Latinoamérica y el Caribe (RED-LAC) de la GIZ.

Tampoco se hubiera desarrollado exitosamente, sin la activa participación, entre expositores y asistentes, de funcionarios de las doce Entidades de Fiscalización Superior que además de la Contraloría General de la República (CGR) del Perú, se dieron cita en este encuentro, tales como (en orden alfabético por país) la Auditoría General de la Nación (AGN) de Argentina, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil, la Contraloría General del Estado (CGE) de Ecuador, la Corte de Cuentas (CC) de El Salvador, la Oficina General de Auditoría (GAO, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, la Contraloría General de Cuentas (CGC) de Guatemala, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de México, la Oficina del Contralor (OC) de Puerto Rico, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés) de Reino Unido, la Oficina del Auditor General (AGO, por sus siglas en inglés) de Sudáfrica y la Cámara de Cuentas (CC) de la República Dominicana que intercambiaron sus experiencias sobre la materia, discutiendo y aprendiendo entre pares.

Aprendiendo de la Experiencia Internacional Comparada

De las experiencias de aquellos que más han avanzado en estas materias tales como la NAO de Reino Unido, la ASF de México y el TSC de Brasil, conjuntamente con las experiencias que países como Sudáfrica por medio de su AGO y en menor medida Perú a través de la CGR, que exhiben experiencias recientes en la realización de AdD, pero también aprendiendo de otros casos como la OC de Puerto Rico y la CC de El Salvador que recién han empezado a incursionar en este tipo de auditoría, podemos apreciar que la implementación de AdD implica importantes procesos de modernización institucional por parte de la EFS pero también de cambios culturales en dicho organismo de control y también en los procesos de trabajo e interacción con el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, no sólo a nivel de las entidades ejecutoras y sujetas de auditoría, sino también a nivel de los organismos rectores de los sistemas de planificación, presupuestación y administración gubernamental.

Cada vez con más frecuencia se discute sobre la efectividad del control externo posterior que típicamente hace una EFS en la lucha contra la corrupción y la ineficiencia con el fin de mejorar la calidad del gasto público y las intervenciones gubernamentales. Sin embargo, pareciera que la sola aplicación de auditorías financieras y de cumplimiento resultan absolutamente insuficientes para lograr dicho objetivo. La evidencia internacional revela que se requiere una combinación apropiada de los distintos tipos de auditoría para elevar la probabilidad de impacto sobre la mejora de la gestión pública y la lucha contra la corrupción. En esta combinación, las auditorías de desempeño tienen un rol fundamental. Quizá por eso, por ejemplo, en el caso de la NAO y GAO más del 90% de su producción anual en materia de auditoría es de desempeño.

En efecto, de conformidad con lo establecido en las disposiciones emitidas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (*INTOSAI*, por sus siglas en inglés) que señalan a través de la Norma Internacional para las Entidades de Fiscalización Superior (*ISSAI*, por sus siglas en inglés) 100, hay tres tipos de auditoría:

- **Auditoría Financiera (AdF).** Se enfoca en determinar si la información financiera de una entidad se presenta en conformidad con el marco de referencia de emisión de información financiera y regulatorio aplicable. Esto se logra obteniendo evidencia de auditoría suficiente y apropiada que le permita al auditor expresar un dictamen acerca de si la información financiera está libre de representaciones erróneas de importancia relativa debido a fraude o error.
- **Auditoría de Cumplimiento (AdC).** Se enfoca en determinar si un asunto en particular cumple con las regulaciones o autoridades identificadas como criterios. Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo para evaluar si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos significantes, con las regulaciones o autoridades que rigen a la entidad auditada. Estas autoridades pueden incluir reglas, leyes y reglamentos, resoluciones presupuestarias, políticas, códigos establecidos, términos acordados o los principios generales que rigen una

administración financiera sana del sector público y la conducta de los funcionarios públicos.

- **Auditoría de Desempeño (AdD).** Se enfoca en determinar si las intervenciones, programas e instituciones se desempeñan en conformidad con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si existen áreas de mejora. El desempeño se examina contra los criterios adecuados; por ende, conlleva el análisis de las causas de las desviaciones de estos criterios u otros problemas. Su objetivo es responder a preguntas clave de auditoría y proporcionar recomendaciones de mejora.

Durante gran parte de la vida institucional de las EFS en la Región de América Latina y el Caribe, aunque la AdD pueda haber recibido varios nombres particulares (como Auditoría de Gestión, Auditoría Operacional, Auditoría de Actividad, Auditoría Especial, entre otras), la AdD es un concepto relativamente nuevo en su aplicación. De hecho, la ASF y el TCU que son los principales referentes regionales en esta materia, vienen implementando AdD desde hace unos 15 años, respecto de las décadas de experiencia que exhibe por ejemplo la NAO y la AGO que empezaron a inicios y mediados de los 80s, respectivamente.

Y es que llevar adelante AdF y AdC es relativamente fácil y común en el quehacer de las EFS de la Región. Sin embargo, desarrollar efectivamente AdD implica varios desafíos significativos, más allá del indispensable mandato legal que por lo general (de manera más o menos explícita) está presente en los mandatos legales de las EFS:

- Se necesita un cambio de enfoque: no se busca identificar desviaciones y responsables. La EFS no es el “policía” del gestor sino su “asesor”. Se convierte en un aliado estratégico de la entidad pública ejecutora, adquiriendo un rol clave para la mejora en la producción y entrega de bienes y servicios a los ciudadanos. Por tanto a diferencia de los otros tipos de auditoría, la AdD es ampliamente propositiva, participativa y predecible. Se elabora conjuntamente con la entidad sujeta de control, no hay “sorpresas” en los hallazgos y la preocupación principal es la implementación de un Plan de Acción que permita efectivamente operacionalizar las recomendaciones y así mejorar la calidad de la intervención pública, generando valor público para el ciudadano¹.
- En este sentido, el seguimiento del proceso de implementación de las recomendaciones es particularmente clave² pues normalmente no se aplican sanciones (como en el caso de los otros tipos de auditoría) por el no cumplimiento de las recomendaciones por parte del sujeto auditado y es que en las AdD se

¹ Si en el devenir del trabajo analítico se encuentran indicios de problemas financieros, administrativos, civiles o penales, ellos serán reconducidos a las áreas de la EFS correspondientes para que tomen cartas en el asunto, pero la AdD está exenta de esta problemática.

² Varias EFS implementan sistemas de información *on-line* para estos propósitos como el caso de la ASF, TCU y CGR, entre otros.

apela a una estructura de incentivos diferente para asegurar su cumplimiento: el control político que realiza el Poder Legislativo, el control social que lleva a cabo la Sociedad Civil y el control fiscal que realiza la Autoridad Hacendaria al momento de asignar los recursos presupuestarios.

- Ciertamente esto implica que las estrategias de publicación, difusión y comunicación de las AdD sean diferentes a las tradicionales auditorías de regularidad. Es necesario que los distintos actores comprendan cabalmente los resultados de la AdD por lo que, dado el nivel de especialización de las mismas, se requerirá un amplio proceso de difusión y transparencia de las mismas, a través de resúmenes ejecutivos escritos con lenguaje coloquial y amigablemente diagramados sin perder la rigurosidad del análisis y la evidencia que sustenta los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de mejora. El uso apropiado de los medios de comunicación masivo y las redes sociales es parte de los desafíos a encarar en la consolidación de las AdD. Asimismo, el fortalecimiento del rol del Poder Legislativo es también particularmente crucial, por lo que se podría explorar iniciativas de capacitación a los parlamentarios (y particularmente de sus asesores) de las comisiones de fiscalización, rendición de cuentas, hacienda, presupuesto o similares para un apropiado uso de las AdD. Inclusive, valdría la pena pensar en que formalmente el Poder Legislativo participe en la selección de los objetos de auditoría a ser considerados por la EFS cada año.
- Ello implica entonces, un tipo de organización de la EFS algo diferente, con un área especializada en materia de AdD dedicada exclusivamente a esta materia cuyo trabajo permee y complemente los trabajos de las áreas de AdF y AdC. Se requiere equipos de trabajo multidisciplinarios que entiendan plenamente el “negocio” que se va auditar. Esto implica la participación no sólo de contadores y auditores como en el caso de las AdF y AdC sino de economistas, sociólogos, ingenieros, abogados, estadísticos, etc., según corresponda. Así por ejemplo, la ASF tiene una División de Auditoría Especial de Desempeño con más de 360 auditores provenientes de 18 carreras profesionales que permiten la realización de unas 150 AdD dentro de las más de 1,400 auditorías que produce la ASF al año.
- Esto hace que las AdD sean más costosas y requieran más tiempo que las AdF y AdC. En efecto, por ejemplo el costo promedio de las AdD que realiza la NAO supera los US\$ 280 mil dólares americanos, en tanto que la AGO invierte alrededor de US\$ 220 mil. En la Región, la AFS gasta aproximadamente US\$ 76 mil. Las AdD demoran más tiempo, entre 8 y 12 meses (incluyendo la etapa de planificación) y requieren de un equipo multidisciplinario de entre 6 a 8 profesionales trabajando a tiempo completo.
- Sin embargo, hay que precisar que dentro de la tipificación de AdD caben a su vez distintos tipos de auditoría según su alcance. Todas analizan las 3E no obstante algunas EFS incluyen el análisis de otros atributos como la calidad, la competencia

(capacidad) de los actores, la percepción de los ciudadanos, la sostenibilidad de las intervenciones, su nivel de amigabilidad frente al medio ambiente y al tema de equidad de género, entre otros. También el alcance del objeto de auditoría es variable. Algunas AdD son sobre Proyectos, otras sobre Programas e incluso otras sobre Políticas Públicas transversales con un significativo número de sujetos (instituciones públicas) involucrados. Asimismo, una AdD puede enfocarse no exclusivamente en los resultados (efectos e impactos) de la cadena de valor que subyace a la intervención auditada, sino también al análisis de otros eslabones como los insumos, procesos y productos, pues no hay que perder de vista que el valor público se genera a lo largo de toda la función de producción gubernamental.

- Muy relacionado a lo anterior, ante la diversidad de alcances, las metodologías analíticas y de evaluación también serán diferentes. Esto comporta una complejidad creciente en los desarrollos metodológicos para la realización de Ad, así como en la necesaria disponibilidad de información que permita realizar apropiadamente dichos procesos evaluativos. La sola información financiera, normalmente disponible a plenitud en toda la Región a través de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAFs y similares), resulta insuficiente.
- Para las AdD se requiere información interna y externa al sujeto auditado, se necesitan plantear modelos conceptuales sobre la base de revisiones sistemáticas de la literatura y la experiencia nacional e internacional comparada para establecer apropiadamente los patrones de comparación y las teorías del cambio que subyacen a las intervenciones gubernamentales. Dicha cantidad de información, requiere de la aplicación de métodos de investigación cuantitativos y cualitativos donde la estadística descriptiva e inferencial está cada vez más presente, así como el análisis multivariado, la aplicación de técnicas cuantitativas paramétricas y no paramétricas, el análisis de rendimiento y valor por el dinero, las entrevistas a profundidad con actores clave, las encuestas, los grupos focales, y demás métodos de investigación propios de las ciencias sociales. Por tanto, vale la pena pensar en que así como existe una certificación (nacional o internacional) para efectuar AdF, también debiera explorarse la posibilidad de implementar una Certificación en AdD.
- En este orden de ideas, el tema de la escalabilidad progresiva en la implementación de AdD es también un desafío que debemos tener en cuenta. En efecto, en países como Perú y Puerto Rico, donde se han realizado y están en ejecución 7 y 1 AdD, respectivamente, así como en el caso de República Dominicana, Guatemala, Ecuador, y otros donde aún no se llevan a cabo AdD, la cuestión es como pasar a que por lo menos un 10% del total de acciones de control que realiza una EFS sean AdD. Esto representa no sólo un modelo de financiamiento apropiado (el mecanismo -como sucede en la AGO- mediante el cual cada entidad pública auditada debe proveer los recursos para la implementación de las AdD pareciera insostenible) en el que cada EFS tenga el

suficiente manejo presupuestario para poder financiar un amplio programa de AdD sino también un esfuerzo tremendamente significativo para formar competencias en los auditores y también en los funcionarios públicos de las entidades sujetas al control en esta materia y reestructurar organizacionalmente las EFS con adecuadas estrategias de desconcentración y descentralización de las AdD en el territorio y terciarización de algunos componentes de las mismas con la academia, firmas consultoras especializadas, centros de investigación y pensamiento, etc.

Ciertamente pues, la implementación de AdD se trata de un viaje largo y complejo cuyo tránsito exitoso implica varios lustros de esfuerzo y perseverancia, pero resulta fundamental pues hoy en día, con una sociedad de la información y una ciudadanía más empoderada, educada y continuamente usuaria de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, ya no es posible tener un gobierno abierto, participativo, eficiente y eficaz, sin que haya una EFS que genere AdD que contribuyan a mejorar la efectividad, transparencia y rendición de cuentas gubernamental. En este sentido, la AdD no es sólo un tema de moda sino un imperativo que debe ser satisfecho oportunamente para poder consolidar el proceso de desarrollo latinoamericano.

Desarrollo del Primer Taller Regional sobre AdD

Organizacionalmente, el evento se desarrolló en dos bloques: uno conformado por exposiciones magistrales y paneles de comentarios a cargo de expertos internacionales y representantes de las EFS y de organismos de la cooperación internacional participantes; y el otro constituido por cuatro mesas de trabajo y discusión. El primer bloque tuvo lugar durante el jueves 13 y la mañana del viernes 14, en tanto que el segundo bloque se realizó en la tarde del viernes 14 de agosto del 2015.

Este Primer Taller Regional empezó con las palabras de bienvenida e inauguración a cargo de Fuad Houry, Contralor General de la República del Perú, quien presentó un marco de referencia conceptual sobre lo que se entiende por Auditoría de Desempeño (AdD) y su importancia para contribuir a un mejor gobierno de cara al ciudadano.

Seguidamente, Ray Shostak, Experto Internacional en Gestión Pública y Reforma de Servicios Públicos, nos ilustró sobre la experiencia de la NAO y la visión general de las AdD en el mundo desarrollado. Luego Carlos Vargas, Gerente del Departamento Auditoría de Desempeño, presentó los principales avances que se han implementado en la CGR de Perú que ya tiene a la fecha 4 AdD concluidas y 3 más en proceso de ejecución y Pedro Gamboa, Jefe del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) compartió sus experiencias “desde el otro lado del mostrador” como entidad sujeta de auditoría de desempeño.

Posteriormente, Maricela Marquez, Directora General de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Social de la AFS nos enseñó los desarrollos que sobre este tipo de auditoría y la gestión por resultados se han alcanzado en México. En tanto que Paulo Gómez, Supervisor en la Secretaría de Control Externo, de Educación y Cultura y del Deporte del

TCU y Nomsa Mlotshwa, Gerente de Infraestructura de la AGO, hicieron lo propio con relación a la realidad imperante en el Brasil y en Sudáfrica, respectivamente.

A su turno, Noelia Valentín, Gerente de Auditoría en la División de Auditorías de Departamentos de la OC y Carlos Valiente, Asesor de la Presidencia de la CC, nos ilustraron sobre los pormenores del proceso de implementación de AdD que se viene iniciando en Puerto Rico y en El Salvador, respectivamente.

Para cerrar este conjunto de experiencias, Nelson Shack, Experto Internacional en Gestión Pública y Ray Shostak hicieron un Balance de la Jornada, sintetizando un visión panorámica de lo que significa y los desafíos que implica la puesta en marcha efectiva de AdD por parte de las EFS.

Luego, durante la segunda jornada del Taller, los representantes de los organismos de cooperación internacional nos enseñaron como vienen apoyando el desarrollo de capacidades en materia de sistemas de control en la Región, como por ejemplo el caso de Ismael Contreras, Asesor Senior del Programa Regional GIZ en apoyo a la OLACEFS y Jorge García, Asesor de la Gerencia de Cooperación Técnica de la Contraloría General de la República en Perú, quienes nos ilustraron sobre el apoyo que viene brindando la GIZ y el CCC de la OLACEFs a través de la generación de auditorías coordinadas y los mecanismos de capacitación y gestión del conocimiento.

Asimismo, María José Jarquim, Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado en el BID, nos compartió no sólo información respecto al apoyo financiero tan significativo que el Banco viene brindando a sus países prestatarios en materia de fortalecimiento de los sistemas de control sino también los hallazgos preliminares y buenas prácticas generales que han identificado en el marco de la ejecución de un estudio regional que vienen llevando a cabo sobre el nivel de desarrollo de las AdD en los 26 EFS de los países de América Latina y el Caribe.

Habiendo cerrado el primer bloque, en la tarde del segundo día, se desarrollaron 4 mesas de trabajo en las cuales se pudieron discutir más ampliamente diversos aspectos desarrollados en el primer bloque, particularmente relacionados con: (i) Comunicación del Informe de Auditoría y de los resultados al gestor y a la ciudadanía; (ii) Metodologías y planificación en las Auditorías de Desempeño: objeto, objetivos y preguntas de auditoría; (iii) Identificación de criterios de eficiencia en las Auditorías de desempeño; y (iv) Auditorías de desempeño en el Reino Unido: Valor por dinero.

Finalmente, Mariana Llona, Gerente de Estudios y Gestión Pública de la CGR del Perú, con sentidas palabras de agradecimiento, dio por clausurado este Primer Taller Regional de Intercambio de Experiencias en implementación de Auditorías de Desempeño.

A continuación se presenta una síntesis apretada de las exposiciones efectuadas por los distintos conferencistas.

Discurso de apertura

Señor Ray Shostak, experto internacional en gestión pública y auditoría de desempeño, señor Pablo del Rosario, Vicepresidente de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, señor Edgar Alarcón, Vicecontralor General de la República, señor Hartmut Paulsen, representante de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ, señora Viviana Caro representante del Banco Interamericano de Desarrollo en el Perú, señores expositores internacionales, funcionarios de las entidades fiscalizadoras superiores de Latinoamérica, señoras y señores funcionarios del Estado peruano, muy buenos días con todas y todos. Para comenzar, vamos a pasar un breve video, como introducción de lo que entendemos es la auditoría de desempeño.

La Auditoría de Desempeño

Cuando un problema aparece, le damos el tratamiento que primero se nos ocurre, pero si no identificamos las verdaderas causas del problema, éste va a continuar y puede convertirse en algo peor. Para eso, una mirada externa contribuye a encontrar la mejor solución. En las entidades públicas ocurre algo parecido, ya que existen problemas en la gestión que terminan afectando a los ciudadanos. Muchas veces se presentan ineficiencias que empiezan siendo pequeñas, pero que sin un buen diagnóstico inicial, terminan perjudicando el trabajo de muchas personas, y hasta el de una organización entera, originando que se brinden servicios que no se ajustan a las necesidades de los ciudadanos. Para dar esa mirada externa y contribuir a la superación de dichas ineficiencias, la Contraloría General de la República cuenta con un equipo especializado en auditorías de desempeño, quienes te ayudarán a identificar los problemas en la entrega de los servicios públicos, sus causas y consecuencias, y que a la vez, brindarán recomendaciones para que cada entidad pueda superarlos. Entonces, ¿Qué beneficios me trae una auditoría de desempeño? Cada entidad recibe un análisis de sus procesos y problemas, luego de los resultados, y a través de un trabajo participativo, se genera un plan de mejora, el cual es ejecutado por la entidad misma y monitoreado por la Contraloría. De esta forma, se busca destrabar los cuellos de botella de las organizaciones, y, promover la fluidez y transparencia de procesos que permitan un manejo óptimo de los recursos sin descuidar los estándares de calidad en beneficio del ciudadano, muchos otros países como por ejemplo Reino Unido, Estados Unidos, Noruega, Sudáfrica, India, China, México y Brasil, por citar algunos, ya lograron avanzar con este enfoque de control. Ahora, es nuestro turno. La Contraloría General de la República contribuye con la mejora de la gestión pública en beneficio de todos los ciudadanos.

Este minuto y medio, que duró la presentación, tuvo un alto contenido y mucha sustancia respecto al tema del evento.

La auditoría de cumplimiento, la auditoría de legalidad, verifican el cumplimiento de los procesos, principalmente de la norma; pero la auditoría de desempeño es en el sector público lo que en el sector privado le llaman el “control de gestión”, porque va más allá, mira procesos transversales con el propósito de ver si ese proceso está generando la rentabilidad social que el ciudadano espera o si la rentabilidad del dinero que se nos entrega a los funcionarios públicos, está generando lo que el ciudadano espera, lo que en inglés se le llama “valor por dinero”.

Lo que necesita el Perú hoy en día, va más allá de una lucha frontal contra la corrupción. Estoy aquí enfrente de ustedes y hablándoles sobre la auditoría y siento que estoy al centro: entre luchar contra la corrupción o luchar contra la ineficiencia. Pero es importante rescatar un concepto que lo he venido estudiando, y a nivel del centro de investigación de la Contraloría hemos llegado a concluir que la ineficiencia es más poderosa, en términos de efecto negativo, que la misma corrupción.

El costo de la ineficiencia puede ser cuatro o cinco veces mayor. El hacer un uso inadecuado de un fondo para la construcción de una carretera que puede costar 30 millones de soles, cuando es afectado por la corrupción y se roban la plata, se pierden los 30 millones, pero el costo de no hacerla, o de hacerla mal y mantenerla, puede costar hasta cuatro o cinco veces más. Entonces, estamos hablando de que realmente hay que empezar a distribuir los esfuerzos entre las auditorías de legalidad que desarrollamos y las auditorías de desempeño que debemos realizar.

Sabemos que en los países del mundo, aquí hay más de 10 países invitados, se ha desarrollado diversos modelos de gestión, pero no hay un momento en que se diga, llegamos al mejor modelo en gestión pública, no existe eso. Claro, lo que hay es un esfuerzo de mejora continua por alcanzar el ideal de la calidad total, que por cierto tampoco existe en la práctica pues puede ser inmensamente cara, o sea, hacer que en un proceso sea extraordinariamente eficiente puede costar una fortuna, y se lo digo por experiencia, por lo tanto hay que buscar el punto intermedio.

Entonces, estamos hablando de un arte, la gestión por procesos es un arte, la gestión por procesos es un deber, pero no del sector privado, es lo que no entendemos en el sector público, la gestión por procesos es quizás la tarea menos advertida, menos impulsada en los últimos años en el Perú, por más que hablamos muchos, todos de querer mejorar los procesos, pero si seguimos mirando al país con ejes verticales, como instituciones estancos, y no vamos a mirar procesos horizontales, como por ejemplo, la distribución de las vacunas, donde intervienen hasta tres niveles de gobierno. Entonces, si el objetivo del sistema nacional de control es velar por el buen uso de los recursos, no está de más, mejor dicho, está claro, que la auditoría de desempeño forma parte de nuestra gestión.

Y fíjense ustedes, cuando llegamos a la contraloría, el equipo que me acompaña, lo primero que quisimos buscar es en qué parte de la ley aparecía el concepto de velar por la eficiencia, por verificar la buena gestión, por verificar la eficacia, y saben, ¿qué es lo que encontramos? Que la ley nos manda verificar la eficiencia, eficacia de los procesos

“El 80% del derroche de recursos del gasto sanitario mundial se debe a la llamada ineficiencia pasiva y el 20% a la ineficiencia activa, más conocida como corrupción.”

Informe de la OMS 2010

del Estado. Lo dice la ley, o sea, no había que hacer nada, por lo tanto, al amparo de la ley orgánica de la Contraloría General Pública instalamos la gerencia de auditoría de desempeño.

Y esta gerencia, empezó a diseñar los procesos, establecer las directivas, estudiar los modelos internacionales, y creamos nuestro propio modelo de auditoría de desempeño. Un modelo que rescata lo mejor de los modelos canadienses, americanos, del Reino Unido, algo de Brasil, de México, para adaptarlo a la realidad peruana. Es por eso que nos sentimos sumamente orgullosos de haber creado el modelo de auditoría de desempeño que nosotros presentamos el día de hoy.

Y obviamente, como mencioné al comienzo, la ineficiencia y la corrupción nos hacen perder dinero a todos nosotros. Y es aquí donde se refleja lo que les estaba mencionando, el 80% de la pérdida de los recursos del gasto mundial en lo que es salud, se pierde por lo que se llama la ineficiencia pasiva, es decir, la ineficiencia. Y el 20% por la ineficiencia activa, es decir, la corrupción. Y eso no lo dice la Contraloría, no lo dice nadie de los que están acá presentes, pero lo dice la Organización Mundial de la Salud, en uno de sus informes del año 2010. Y obviamente, también en algunos trabajos que hemos hecho con respecto a mantenimiento de carreteras, vemos que es mucho más costoso, hacer el mantenimiento cuando no se hizo, afectó el sistema de la red, que hacer una buena inversión al comienzo.

En efecto, el año 2013, 1,063 gobiernos locales no programaron en sus planes ningún tipo de mantenimiento, el costo adicional calculado fue cinco veces más de lo que hubiera sido hacer un buen mantenimiento, porque al no hacer un buen mantenimiento tienes que volverla a hacer, pero si uno hace el mantenimiento puede costar 30, 40 millones de soles, pero como no haces mantenimiento se destruye la carretera, entonces, tienes que volver a construirla, ese volver a hacer, es producto de la ineficiencia. Y esa frase, yo la vengo escuchando más o menos hace un año, que la ineficiencia es mucho más costosa que la misma corrupción. Si la corrupción nos genera pérdidas millonarias, imagínese si no atacamos la ineficiencia en los procesos administrativos del Estado, de nuestros Estados, es por eso que hemos conversado con especialistas de los países desarrollados para ver por qué ellos, por qué sus servicios públicos en un alto porcentaje llegan a la ciudadanía, es por esto, porque tienen la auditoría de rendimiento, la auditoría de performance.

Entonces, ¿cómo contribuimos eficazmente a la gestión pública? A través de la auditoría de desempeño. Porque creo que con las siete auditorías, cuatro terminadas y tres en proceso (y varias más planeadas y por comenzar), estamos recién moviendo la energía hacia un despertar de que si queremos un país mejor, todos, si queremos evitar lo que vemos a diario en los sectores educación, salud, en redes de saneamiento.

Tenemos que mejorar la eficiencia de los procesos del Estado, parece sencillo, parece natural, parece muy cómodo, hay que mejorar los procesos, pero hasta ahora no sucede. Ya voy a cumplir siete años, y de lo que he estudiado de los últimos 20 años en el país, el tema de la gestión pública, se ha tocado por supuesto. Hay gente muy interesada y muy ávida por mejorar la gestión pública, pero esto es un problema nacional, es una crisis, y si yo tuviera al alcance un lapicero y el poder para escribir algo, declararí en emergencia la gestión pública en el país. Porque aparentemente estamos muy preocupados por temas puntuales. Estamos hablando de temas estructurales, pero al mismo tiempo para que eso

se solucione y perdure el tiempo, tenemos que construir la base, y la base son los procesos administrativos, los procesos de staff, los procesos de recursos humanos, los procesos de gestión de proyectos, todo lo que soporta el “core” de una actividad.

Entonces, ¿qué es una auditoría de desempeño?.

Es una mirada externa y objetiva para identificar mejoras en un proceso determinado, transversal, y obviamente, los países que están haciendo este tipo de trabajos, y nuestro expositor principal lo va a mencionar dentro de un rato, si no me equivoco la cifra de auditoría de desempeño que hacen por ejemplo en el Reino Unido son 60 al año, qué sana envidia tenemos al respecto. Entonces, ese es el tamaño de recursos que necesita nuestro país. Fíjense, imagínense que tuviéramos la capacidad de hacer 30 auditorías de desempeño por año, en procesos importantes, y que haya compromisos de los titulares del Estado o los dueños de esos procesos para cumplir las recomendaciones, y que haya una contraloría lo suficientemente fuerte y moderna que creo que estamos en esa vía, para hacer el seguimiento correspondiente.

*Buena práctica
internacional: Ya son 64
países que desarrollan
auditoría de desempeño.*

Yo creo que con un proceso de transformación de este tipo, podemos ver un Perú en 5, 10 años, totalmente diferente al que estamos viendo ahora. Un Perú que se desarrolla, con una economía que crece, con un empresariado pequeño, mediano y grande pujante, requiere pues un Estado que lo acompañe y es ahí donde hemos encontrado creo que la piedra angular para hacer un gana-gana entre la Contraloría General de la República y el Estado peruano. Obviamente es un trabajo participativo entre las entidades y los ciudadanos y la contraloría, necesariamente tenemos que ver el bienestar del ciudadano.

Solamente un caso, puedo mencionar varios casos, el friaje, que han muerto 90 mil alpacas en tres meses. 10% de la población de las alpacas han sido afectadas por el friaje, cuando había un programa desde el año pasado destinado a eso. O el tema del dengue en Piura donde creo que ha habido muertos si no me equivoco. Sabemos que hay dengue, que tenemos problemas del dengue y las vacunas no llegan. Entonces, la ineficiencia mata.

Vimos hace 4 años que en el Gobierno Regional de Puno, tenía dinero para enfrentar el friaje del año 2012, y hubieron como 30 niños muertos por el friaje. Fue denunciado, se apellidaba Fuentes si no me equivoco, tengo miedo de mencionar su nombre, tenía el dinero, un año atrás para el friaje que se venía y no usaron el dinero, era simplemente distribuir frazadas y algunos otros kits necesarios para el frío. Las láminas hablan por sí solas.

Hay que formar alianzas, pero alianzas de verdad. No esas alianzas que se escriben en el papel y que se firman en eventos con los medios de comunicación tomando fotos, etcétera, y todo el mundo se aplaude, se da la mano, no. Tiene que haber una alianza, y tiene que haber un seguimiento, y tiene que haber pues, de una vez por todas en el país, un modelo meritocrático, que funcione; hay intentos pero todos estos intentos se quedan a mitad del camino. Los países más importantes del mundo ya realizan auditorías de desempeño. No hay nada que inventar con respecto a la auditoría de desempeño, tan sólo aprender de la experiencia internacional y crear nuestro propio modelo y trabajar con perseverancia.

Esta es la línea de tiempo de nuestra actuación, arrancamos obviamente, estaba ya en nuestro plan estratégico como una visión de futuro instalar la auditoría de desempeño en el año 2010, o en el 2011 nos dedicamos a estudiar los modelos y en el 2012, la creamos, salió la directiva, con el apoyo, por supuesto de la cooperación internacional, ya en el 2014 hicimos cuatro auditorías, en este momento estamos haciendo tres auditorías de desempeño más. En sus carpetas tienen un kit de información al respecto.

Y estas son, miren los temas que hemos tratado, auditorías a la conservación de las áreas naturales protegidas, un tema ambiental fundamental. Una auditoría de desempeño al programa nacional Cuna Más, un programa social clave del actual gobierno. El día de ayer firmamos el compromiso del ministro de educación, Jaime Saavedra, para seguir las recomendaciones de la auditoría de desempeño que hicimos en educación, específicamente en el proceso de producción, distribución y recepción por parte de las Unidades de Gestión Educativa Local - UGEL del material educativo. Asimismo, con el ministro de transportes, José Gallardo, hemos firmado el compromiso para la implementación de las recomendaciones para mejorar el modelo de mantenimiento en el marco de la auditoría que practicamos a los caminos vecinales.

Si ustedes ven las recomendaciones que tiene cada una de estas auditorías, realmente no estamos desarrollando fórmulas científicas nuevas, novedosas. No. Estamos hablando de procesos normales que tiene que seguir cualquier institución que tenga a su cargo un proceso. Saneamiento para hogares rurales, es un trabalenguas para mí. Fíjense, los temas que podrían estar dentro de una auditoría de desempeño, servicios de saneamiento, gestión integral de residuos sólidos, con Ministerio de Ambiente, programa Qali Warma, muy conocido por todos ustedes.

La auditoría de desempeño es ahora nuestro foco de atención porque las auditorías de cumplimiento no sé si nos llevan a algo. Lo que tenemos que buscar es que el proceso funcione, que se instalen los controles para que el proceso camine. Y en la medida que eso camine, la corrupción baja, está comprobado científicamente, un buen proceso, con las técnicas de control incorporadas es más difícil de corromperlo, cuando la ineficiencia campea, ingresa la corrupción. Entonces, creemos que no debemos de parar, no vamos a parar como contraloría en insistir en aumentar la cantidad de auditorías de desempeño, y obviamente necesitamos una gran cruzada nacional para transmitir a las autoridades de que este es el camino, claro, si queremos un país mejor.

Finalmente, no podía terminar sin dejar de mencionar lo que dice el BID en su reciente publicación sobre la Gestión por Resultados en América Latina y el Caribe: Construyendo Gobiernos Efectivos, que lo pueden encontrar en la página web del Banco Interamericano de Desarrollo.

Auditoría de Desempeño en la Gestión para Resultados en el Desarrollo

Uno de los países que ha hecho progresos en este ámbito, en los últimos años ha sido Perú. La Contraloría General ha implementado un nuevo enfoque de control de carácter integral que tiene a la gestión por resultados como uno de los factores críticos en la lucha contra la corrupción y a la auditoría de desempeño como uno de sus instrumentos en esta tarea. (BID, 2015)

Les deseo a todos una extraordinaria jornada en estos dos días. Captemos lo mejor de los expositores a quienes les agradezco infinitamente su participación. Declaro inaugurado este evento. Muchas gracias.

Auditoría de Desempeño y Gestión: Intercambiando Lecciones Aprendidas

Una tendencia actual en los Gobiernos, es obtener mejores resultados con menos recursos. Lograr desarrollar confianza en el gobierno y en sus instituciones, es hoy en día un reto para todos.

Se debe tener claro que el objetivo de los Gobiernos, es mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos en general, de las mujeres, los mayores, los jóvenes, las familias, las comunidades, por lo que se busca tener un mejor gobierno, con mejores servicios. Es por esto que los ciudadanos se merecen lo mejor, y la forma en que se puede asegurar esto tiene que ver con mejorar lo que ya se está haciendo.

Por otro lado, se debe identificar quién brinda el servicio a las personas, ya que no es el gobierno el que directamente brinda el servicio, sino que los gobiernos crean un contexto para los trabajadores de primera línea (profesores, médicos, enfermeras, bomberos, policías, etc.), personas que están en esta línea de los servicios públicos, quienes están trabajando con y para los ciudadanos; por ello, tienen que tener las condiciones para que puedan obtener mejores resultados.

Entonces, la tarea de los funcionarios del Estado consiste en desarrollar todos los procesos con la finalidad de ayudar los servidores públicos que están en contacto con el ciudadano

Muchos de los servicios públicos son co-producidos entre los ciudadanos y los trabajadores públicos, en tal sentido es fundamental hacer explícito esta participación y contribución para el logro de resultados.

atención en los insumos.

Es importante recordar que lo que se está haciendo es asegurar el desarrollo y el entendimiento de estas relaciones entre los mismos ciudadanos y los servicios públicos. En educación, por ejemplo, la importancia de la participación de los padres es fundamental para lograr el resultado. Ambos se enfocan en resultados, aunque ciertamente si preguntamos a los ciudadanos, nos dirán que los servicios públicos no se enfocan lo suficiente en los resultados sino que priorizan demasiado su

Marco del Desempeño

La mayoría de los gobiernos luchan para establecer las prioridades que quieren obtener en términos de resultados.

*Si todo es una prioridad,
nada es una prioridad*

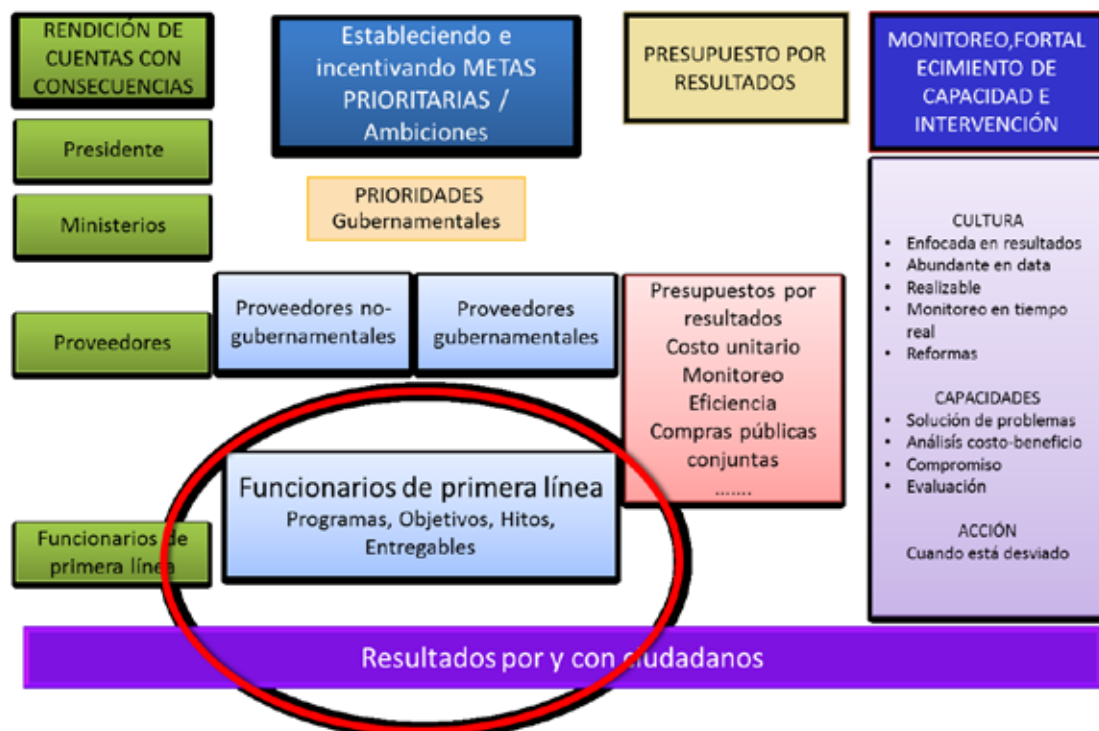
Los gobiernos son elegidos basándose en un manifiesto, una serie de promesas, y casi nunca son capaces de cumplirlas totalmente, por lo que hay que priorizar en qué se van a enfocar durante el periodo en que trabajan.

Luego, una vez que se establecen prioridades, se debe asegurar que el presupuesto esté relacionado con lo que se quiere lograr en cualquier periodo.

Otro componente importante es establecer una adecuada rendición de cuentas en todo el sistema; en el cual en cada nivel se presentan personas; es decir, la rendición de cuentas a nivel ministerial, la rendición de cuentas a nivel regional o a nivel local y la rendición de cuentas a nivel de primera línea, para ver si el presupuesto está alineado con las prioridades, y si las personas son responsables por la administración y los procesos relacionados con ello.

*Los gobiernos que identifican
claramente cuáles son sus
prioridades y las comunican,
harán una gran diferencia*

El último componente se refiere al desarrollo de capacidades para el seguimiento, de cómo se están realizando estas acciones, si es a la velocidad deseada: la forma en que se fortalece las capacidades y se trabaja con las personas del sistema para poder lograr los resultados deseados. Esto tiene que ver con la cultura, las habilidades y las acciones que toman, por lo general, el Gobierno Central, pero cada vez más a nivel ministerial.



También es importante señalar que la cultura de desempeño y las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) tienen un rol en términos de proporcionar una crítica independiente para determinar en qué medida eso está funcionando o no.

Cada uno de los componentes de este nivel permitirá a los gobiernos tener mejores resultados de manera más rápida. En la medida en que esto esté coordinado, constituye un componente clave en términos de ver si funciona o si no. Por supuesto, el enfoque siempre es en qué medida el gobierno, en sus procesos y en su persona, apoyan a los trabajadores de primera línea.

Liderazgo y Gestión desde el Gobierno Central

Se han identificado una serie de problemas que los líderes deben coordinar, para hallar la manera de reducir los costos burocráticos y aumentar la consistencia y la coherencia de los que se busca desarrollar desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a los ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las EFS, de manera independiente, deben estar comprometidas a ofrecer un liderazgo claro, no ambiguo.

Por tanto, debe haber claridad en cuanto quién hace qué. Si no la hay, se origina ineficiencia, duplicidad, superposición, cargas mayores entre los ministerios y los servicios de primera línea.



En primer lugar, mientras más explícito sea el gobierno con respecto al trabajo de la administración, más probable que pueda eliminar las ineficiencias. En segundo lugar, la clave no solamente corresponde a las acciones, sino también a asegurar de que lo que se dice que se va a hacer, no solo se haga, sino tenga los impactos deseados.

En tercer lugar, se debe asegurar una cultura enfocada en el desempeño. Algunos gobiernos ven en esto un reto, pues hay que permitir que se pueda gastar el dinero de manera inteligente, involucrando a todas las partes interesadas para que tengan esta sinergia, con lo cual asegurar que se esté haciendo a todo nivel, no solamente en el centro de gobierno. Hay dos organizaciones que pueden tener este enfoque: uno es el Gobierno Central, no solo a este nivel, sino transversal; y el segundo, es la entidad fiscalizadora superior o la Contraloría. Esto genera un enfoque de poder hacer. El trabajo que se hace es resolver los problemas y asegurar de que haya una rendición de cuentas efectiva para el público que paga sus impuestos, para los contribuyentes.

Panorama de Auditoría de Desempeño gubernamental: Reino Unido

A partir de lo publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) respecto del rol de las Contralorías, es clave identificar el trabajo que desarrollan, sus procesos y su contribución en términos de tener una visión interna y a futuro, y permitir ofrecer una visión independiente. Por lo tanto, es necesaria pero no suficiente en sí misma. Sin embargo, no se debe subestimar la capacidad de apoyar y de mejorar a partir de ese punto de vista independiente.

El punto de vista tradicional es que las Contralorías solamente deberían enfocarse en auditorías financieras. Pero actualmente se dice que esto es necesario pero no suficiente; pues cada vez más se debe enfocar en las auditorías de desempeño, que van a hacer una diferencia en la vida de los ciudadanos. Esto es algo crítico en términos de la construcción de esta confianza de la gente en su gobierno.

Las EFS buscan la mejora de resultados, mejorar el valor del dinero.

¿Por qué son importantes las auditorías de desempeño? Se debe tener claro que para la Entidad Fiscalizadora Superior en el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés), el tema del cumplimiento financiero definitivamente es el trabajo principal; sin embargo, se trabaja con el Comité de Cuentas Públicas del Congreso, que tiene un rol importante en términos de los mecanismos de rendición de cuentas. Por

lo tanto, la responsabilidad de la EFS no solamente tiene que ver con responsabilidad pública, sino que tiene un rol importante en términos de apoyo al desarrollo de la mejora de los servicios públicos.

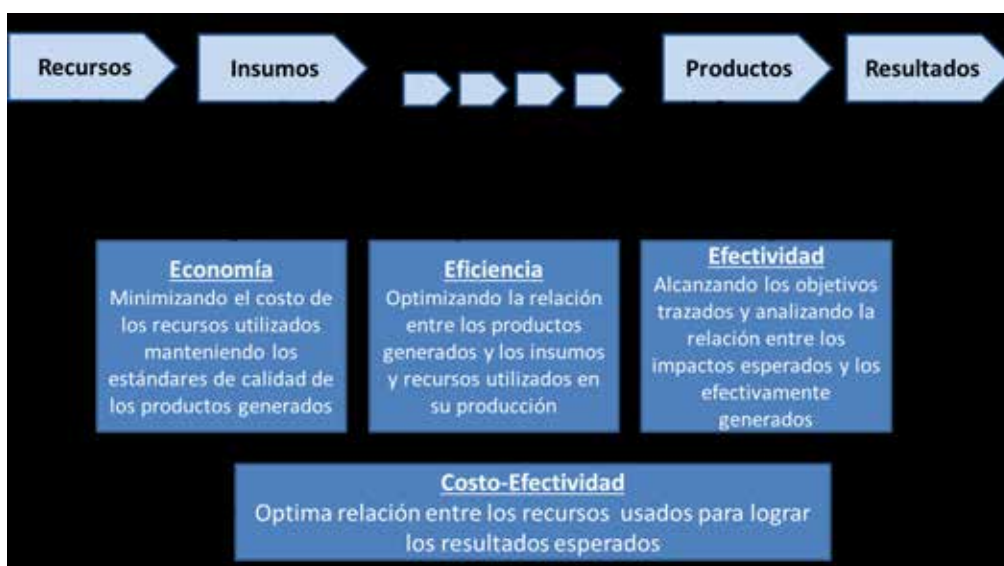
Por otro lado, en el Reino Unido se está trabajando en tener en cuenta que el gasto de las EFS también es gasto del dinero público; por lo que, se tiene que juzgar el impacto de su trabajo, basado en si se está haciendo una diferencia para los ciudadanos. El gasto de todo dinero público debería apuntar a eso.

En el caso del Reino Unido, los informes de la auditoría reciben publicidad considerable y son debatidos de manera considerable en términos de comprometer a la ciudadanía, porque ellos quieren saber si su dinero está bien gastado o no.

Es importante que las Auditorías de Desempeño se desarrollen en cada país con la experiencia internacional, pero no tratando de adaptar un modelo extranjero.

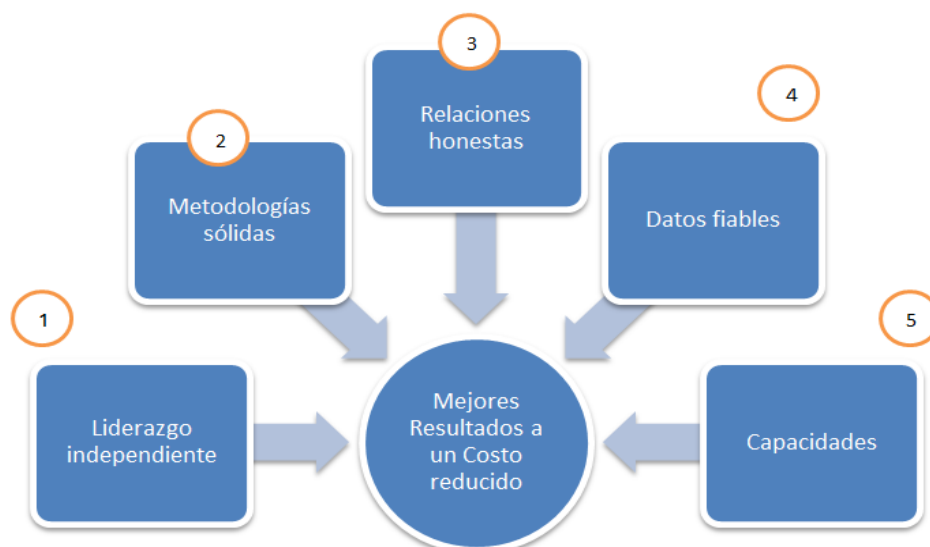
Economía, Eficiencia y Efectividad

¿Qué cosa está detrás de la auditoría de desempeño? Las bases de la Auditoría de Desempeño son tres: economía, eficiencia y efectividad. La economía, gastar menos; eficiencia, gastar bien, y efectividad, gastar de manera inteligente. En general se trata de la cadena de valor para el gasto público versus resultados. Sustentar en evidencia la teoría del cambio hará una diferencia para los servicios de primera línea y para los resultados de primera línea.



Los temas clave que surgen de la Auditoría de Desempeño se resumen en que se tiene que ver cómo mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y enfocarse en la mejora continua. Además, con asegurar las funciones y la buena gestión que debe llevarse a cabo; así como en ofrecer información basada en evidencia, consejos, análisis, en términos de recomendaciones.

Con la finalidad de mejorar el desarrollo de las Auditorías por Desempeño a un menor costo, se deben considerar cinco factores:



El liderazgo debe venir de la contraloría, de los ministerios y del Gobierno Central. Contar con metodologías sólidas permite crear la confianza de que, cuando se presente y publique un informe, éste tenga base en evidencias; para que así tengan la confianza y sea informativo. Se debe tener relaciones sinceras, abiertas y honestas. Uno de los peligros de toda evaluación o de toda auditoría de desempeño es que las relaciones simplemente se dan entre los ministerios y los trabajadores de primera línea. Por otro lado, las auditorías de desempeño tienen que basarse en datos confiables, esto es absolutamente crítico. Uno de los peligros de cualquier auditoría pública, auditoría de desempeño, o de cualquier otro tipo, es que al final se debate sobre cuáles son las cifras, en lugar de sobre qué hacer con respecto a las cifras. La Auditoría de Desempeño es una actividad que requiere habilidades y tiene que ser asumida por personas con capacidades; mientras más se desarrollen esas habilidades, no solamente a nivel de la Contraloría, sino a nivel de ministerios, será mejor.

En el marco de las auditorías de desempeño a nivel internacional, es importante señalar que todas las EFS están en un proceso de colaborar y hallar la manera de poder aprender unos de otros. En términos de su centralidad, tiene que ver con enfocarse en los resultados a partir del gasto público; hay que obtener valor por nuestro dinero. Al respecto, existen diferentes puntos de vista, relacionados también con maximizar la ventaja de la independencia.

¿Cómo se usa realmente esta independencia para contribuir de manera positiva a mejorar los servicios públicos? Para ello se debe tener estándares y principios claros, subyacentes al trabajo. Una cosa que se evidenció en la NAO es que debe quedar claro cuáles son los criterios que se están usando para los juicios realizados: mientras mayor acuerdo exista, habrá más gente que quiera trabajar de acuerdo a estos principios. También tiene que ver con cómo se ve lo positivo de la investigación, el internet y la capacidad para compartir a nivel internacional; esto se vuelve un criterio más claro para todos. Otro tema es asegurar una rendición de cuentas basadas en evidencias, para lo que se debe usar comparaciones internacionales, que permitan aprender y usar el contexto de la experiencia internacional. Finalmente, se debe juzgar el impacto que tiene, y el impacto en términos de las personas que están entregando estos servicios.

La Auditoría de Desempeño en el Reino Unido

En el Reino Unido la Auditoría del Erario fue creada en 1314, pero las auditorías de desempeño se iniciaron con la Ley de Auditoría de 1866 y se ha ido acumulando experiencia sobre su desarrollo e implementación. Entre las actividades que se desarrollan existen cinco dimensiones referidas a:



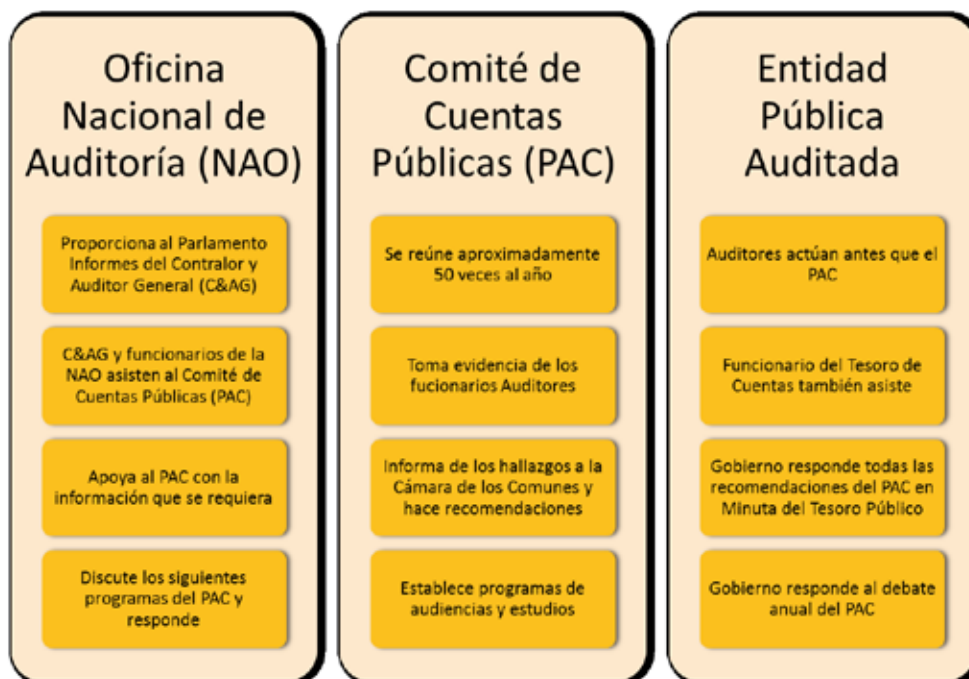
La NAO ayuda a la nación a hacer un gasto inteligente. La función principal es el seguimiento del gasto público a nombre del Congreso, al cual se debe rendir cuentas. Se brinda apoyo para que los departamentos del gobierno rindan cuentas, la auditoría es un componente clave en cuanto al uso de los fondos públicos. Uno de los objetivos buscados es ayudar a mejorar el rendimiento y la gestión de servicios brindados a nivel nacional y local. También se brinda consejería en cuanto a mejoras o referencias; todo el trabajo brinda recomendaciones detalladas de cómo mejorar. Actualmente, se realiza una encuesta con los congresistas para ver hasta qué punto el trabajo que se realiza es positivo o no.

Se juzga si han mejorado los servicios públicos, si el trabajo ahorra dinero al contribuyente, pues se logra que el dinero sea utilizado de manera adecuada e inteligente por el gobierno. La mayor parte del tiempo se dedica en auditorías financieras. También se hace estudios e investigaciones cortas a solicitud del Congreso o congresistas sobre un tema específico y se da apoyo a comités del Congreso.

Se hace un seguimiento del uso de los informes de auditorías publicados, con el fin de conocer quiénes lo leen, a qué público le interesa el trabajo y los medios de comunicación que hacen uso de los informes ampliamente.

El proceso de rendición de cuenta es bastante simple: el Congreso otorga fondos a los distintos ministerios; el Contralor General hace una auditoría de las cuentas y examina el gasto gubernamental y el valor del dinero; mucho de los informes van al Comité de Cuentas Públicas que los debate y detallan los diferentes departamentos y las personas responsables de estos departamentos; y una vez que han realizado este debate, el ministerio responde con una respuesta formal.

La NAO brinda informes al Congreso y su personal técnico participa en el Comité de Cuentas Públicas, apoyando a los congresistas en discutir los informes y brindando información adicional. Este comité se reúne unas 50 veces al año, siendo responsables de las políticas que se están analizando.

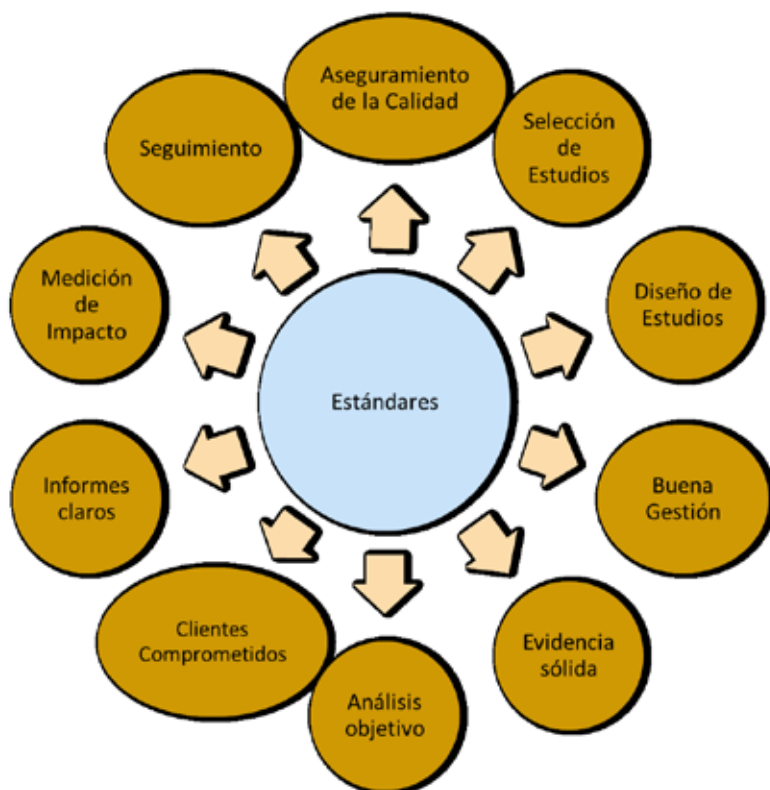


Luego, el funcionario que rinde cuentas aparece o se presenta ante el Comité de Cuentas Públicas con alguien del ministerio de finanzas y explica cómo se realizan los gastos. El ministerio responde a las recomendaciones hechas por el Comité de Cuentas Públicas, que no necesariamente son las mismas recomendaciones hechas en el informe presentado por la NAO pues este Comité tiene un punto de vista independiente. A lo largo de cinco años, un informe de su última sesión parlamentaria brinda la cantidad de sesiones de evidencia así como el número de recomendaciones y la NAO hace un seguimiento de las mismas y el impacto que estas recomendaciones han significado, la cantidad de testigos, entre otros. Esencialmente hacen el seguimiento al dinero pagado por el contribuyentes, fortalece la rendición de cuentas, incrementa la transparencia, desarrolla las habilidades del gobierno, la gestión del gobierno como un aspecto clave para mejorar la gestión financiera, y, finalmente, brinda mejores servicios.

El enfoque de la NAO a las auditorías de rendimiento son muy similares, pero está basado en evidencias, se enfoca en el uso de los recursos, busca estimular el cambio, y presenta recomendaciones está basado en evidencia en cuanto a un análisis justo. Estos son los principios detrás de las auditorías de rendimiento y del trabajo que ha hecho la NAO, que está basado en un conjunto de estándares.

Para cada uno de estos estándares, se brinda pautas a los departamentos, con el fin de cerciorarse de que la auditoría de desempeño cumpla con sus propios estándares, así como los estándares internacionales. Se establece cómo se hace garantía de calidad,

cómo se selecciona estudios, cómo se revisa, cómo se administra la evidencia que se va a utilizar, entre otros.



Finalmente, cabe anotar que la NAO tiene un récord para mejorar cómo el gobierno del Reino Unido mejora el uso de los fondos; muchas de las EFS han podido hacer lo mismo. En cuanto al marco de la gestión del rendimiento, contribuye hacia ello de manera importante debido su autonomía. La NAO lleva un viaje largo, de décadas, a lo largo del cual ha ido progresivamente mejorando el trabajo que se realiza mediante la construcción de un enfoque técnicamente muy robusto. Ser transparente con la metodología y la manera cómo se realizan las auditorías de desempeño es clave en este proceso.

Implementando un Nuevo Enfoque de Control: Auditoría de Desempeño en el Perú

En el Perú desde el año 2007 se está implementando una orientación en la gestión pública hacia resultados, iniciada por el presupuesto por resultados. Asimismo, en el año 2013 se publicó la política de modernización de la gestión pública, que busca mejorar el desempeño de la gestión del Estado al servicio de los ciudadanos.

Se busca construir un modelo de control con un enfoque orientado a resultados

En este contexto, debemos identificar cuáles son los componentes de la gestión por resultados que permiten a las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que ésta pueda servir más y mejor a los ciudadanos.



Tomando como referencia el mandato legal y las funciones del Sistema Nacional de Control, las actividades a ser desarrolladas se encuentran en el componente referido a la Gestión por Procesos, desde la Contraloría se busca identificar los problemas o limitaciones que tiene las entidades para el logro de resultados en su intervención.

Entre los principales problemas hallados en las entidades públicas, se encuentran procesos inadecuados, duplicidades, problemas de gestión, los cuales se traducen en ineficiencia.

Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo

Los problemas que pueden estar sucediendo en los procesos que se tienen que seguir para brindar un servicio, originan que el ciudadano no reciba los servicios, las cantidades y la calidad requerida. Sabiendo esto y reconociéndolo, lo que se debe tratar de responder en una auditoría de desempeño es: primero, ¿cómo estamos?, segundo, ¿cómo debemos estar?, tercero, ¿por qué estamos como estamos?, y finalmente, cuarto, ¿cuáles son las consecuencias de este estado que estamos observando?.

Los aspectos que se van a analizar en el desempeño de las intervenciones públicas son: eficacia, eficiencia, economía y calidad, los cuales se pueden definir de la siguiente manera:

Eficacia	• Si estamos logrando las metas, objetivos o resultados
Eficiencia	• Si lo estamos logrando las metas al menor costo posible.
Economía	• Si estamos administrando bien los recursos financieros.
Calidad	• Si estamos cumpliendo con esos estándares técnicos que se hayan establecido para la entrega de los bienes y servicios públicos

Por otro lado, es importante identificar la intervención de la auditoría de desempeño en la cadena de valor de cualquier intervención pública, donde se analiza cuáles son los insumos que tienen que ser transformados por acciones que se denominan actividades, que articuladamente, permiten obtener un bien o servicio que se denomina producto, y

No todas las buenas prácticas de las auditorías de desempeño internacionales pueden replicarse en todos los países.

este producto es entregado a un beneficiario, un ciudadano, para lograr un cambio positivo, que denominamos resultados.

La auditoría de desempeño se concentra desde la relación de los insumos hacia las actividades y los productos, principalmente buscando identificar aquellos cuellos de botella, esos nudos, esos factores que impiden que se puedan lograr los resultados deseados.

Es importante tener en cuenta que la auditoría de desempeño debe responder a las características de cada país y también a sus características culturales.

Características de la Implementación de las auditorías de desempeño

Una de las primeras características identificadas es que se debe hablar el mismo lenguaje que el gestor, para que exista un acercamiento y se asegure que se entienda el mensaje; por ello, es fundamental que desde un inicio, se establezcan los mismos conceptos.

Usar el mismo lenguaje, no buscar responsabilidades en el Gestor y tener un equipo multidisciplinario es clave

Otra característica es que se debe tener claro qué se busca, identificando las áreas de mejora, no de responsabilidades; la idea no es identificar responsabilidades de tipo civil, penal o administrativo, sino dónde es que el responsable de una entidad pública tiene que establecer alguna medida correctiva, dónde existen áreas susceptibles de mejora. Ese es el fin de la auditoría de desempeño.

Asimismo, las auditorías de desempeño también se caracterizan por la participación de un equipo multidisciplinario (economistas, sociólogos, politólogos, etc.), que permitan tener una visión distinta para un mismo problema y en ese sentido, enriquecer el análisis. Ver un mismo problema de distintas aristas permitirá acercarnos mejor a la comprensión de ese problema y poder formular recomendaciones que puedan ser útiles para el gestor.

El proceso se desarrolla de manera participativa con el gestor, con la finalidad que se pueda apropiar e involucrar de los resultados.

Este proceso no es unilateral, quien tiene la mejor información y la mayor cantidad de información es el gestor, por ello desde un inicio, se debe solicitar incorporar en este proceso a los gestores, incluso desde el planeamiento. Cuando estamos identificando qué es lo que se va auditar se debe tratar de tener estas primeras reuniones para presentar la primera idea que se tenga y validarla, recoger comentarios u observaciones. Y a partir de ahí se inicia un proceso de

retroalimentación.

En realidad no se puede pretender tener más conocimiento del negocio que el propio dueño del negocio. Y es importante también, la participación en todo el proceso porque la única forma de poder garantizar que se establezcan acciones correctivas es cuando el gestor se apropia de los resultados. Si no hay apropiación de los resultados, difícilmente se van a poder generar implementación de acciones correctivas.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que los métodos a usar, corresponden a las ciencias sociales, como pueden ser las estadísticas, por el lado de la visión más cuantitativa, pero también incorporamos la visión más cualitativa, principalmente utilizamos estudios de caso.

Producto de la auditoría se obtienen recomendaciones, pero estas recomendaciones tienen que derivarse, tienen que aterrizar en acciones concretas, acciones que tienen que establecer, ¿qué es lo que va a hacer el gestor?, ¿cuándo lo va a hacer?, ¿qué unidad

orgánica dentro de la institución va a ser la responsable de implementarlo? Todo eso configura un plan de acción.

Es importante mencionar que quien define el plan de acción no es la Contraloría General de la República, si no el propio gestor, que una vez apropiado de los resultados, empieza a generar las acciones que van permitir revertir los riesgos o problemas identificados.

En la auditoría de desempeño implementada en el Perú, la forma de comunicación también es distinta respecto a las auditorías tradicionales, se comunica los resultados al lado del gestor tanto al Contralor como al Titular de la Entidad. Se desarrollarán dos mensajes: el primero, ¿cuáles han sido los riesgos y problemas identificados? y el segundo, ¿cuáles son las acciones que van a implementar para revertir esos problemas o riesgos identificados?

El desarrollo de las auditorías de desempeño está orientado al ciudadano.

En ese sentido, en las auditorías de desempeño lo que interesa es resolver un problema. Si en este problema intervienen tres o cuatro entidades, se tiene que tener esa mirada transversal para poder realmente asegurar de que se están resolviendo los problemas que van a impactar en el ciudadano, que van a lograr ese cambio y que va a permitir tener un beneficio en esos ciudadanos.

Selección de las auditorías de desempeño

En primer lugar, se revisa el presupuesto, que es un primer criterio. En función al tamaño del recurso financiero y se empieza a utilizar esa información para poder elegir los objetos de auditoría, los objetos de investigación.

También se considera la relevancia en la política pública y la información de desempeño, se tiene una orientación hacia las intervenciones que estén mostrando problemas a nivel de resultados, una vez identificados los resultados, debemos preguntarnos, ¿cuáles son los factores que están explicando esos malos resultados? Y partir de esto se empieza a hacer los análisis.

Para la selección de la auditoría de desempeño se debe considerar: el presupuesto, la relevancia de la política pública, la información de desempeño y el valor agregado de la auditoría.

Es fundamental, poder asegurar que la auditoría de desempeño va a contribuir con el valor agregado, es decir, debemos hacer una investigación sobre el tema, empezar a investigar de todo lo escrito, de todo lo ya investigado sobre el mismo problema y empezamos a definir, ¿qué es lo que hace falta seguir investigando?, ¿qué es lo que es necesario?, ¿cuál es la necesidad de información?. Si se encuentra un objeto de auditoría donde ya existía información, otro tipo de análisis o evaluaciones sobre lo mismo, ya se haya abordado esos problemas o esos factores que explican esos problemas, ya no se justifica una auditoría de desempeño.

Proceso integral de las auditorías de desempeño

Comienza con la etapa de planificación, que es ahí donde se recopila toda la información con la finalidad de que se pueda identificar un objeto de auditoría. A partir de ahí, se define cuáles son las preguntas, referidas a factores importantes que podrían estar explicando los resultados identificados.



El informe final de la auditoría de desempeño en sí mismo no tiene valor intrínseco, no genera valor agregado. A no ser que sus recomendaciones se implementen

Una vez definidas las preguntas, y acotado el objeto de auditoría empezamos con la etapa de ejecución, que es la etapa en donde se levanta toda la información para poder responder a esas preguntas de investigación.

Teniendo toda la información, se elabora el informe donde se comunica los resultados, las recomendaciones.

En la etapa de seguimiento de recomendaciones es donde podemos dar cuenta realmente de que se han cumplido con esas acciones que son necesarias implementar. Si no hay esa etapa o no se asegura de que se cumpla adecuadamente esa etapa, es como si no se hubiera trabajado, el valor del informe puede ser cero, si es que eso no desencadena cambios. En efecto, es muy importante medir los cambios y efectos producidos a partir del informe de auditoría.

Las auditorías de desempeño ejecutadas

La primera auditoría de desempeño se realizó al programa de “conservación de áreas naturales protegidas”, donde la CGR enfocó su trabajo al tema de control y patrullaje de estas áreas naturales protegidas bajo la administración del gobierno nacional.

Otra auditoría de desempeño realizada fue al programa “Cuna Más”, enfocado en el programa de cuidado de los niños, como una suerte de guardería pero que tiene o busca un efecto mayor, cual es crear las condiciones para un desarrollo infantil que permita a su vez obtener

“La auditoría de desempeño es un proceso nuevo de la Contraloría, un proceso dinámico y participativo que hemos llevado de manera conjunta entre el 2013 y el 2014”

*Paola Bustamante
Ministra de Inclusión y Desarrollo Social*

durante la etapa escolar mejores resultados de aprendizaje.

Por otro lado, se realizó también una auditoría de desempeño a la producción y entrega de textos escolares, con la finalidad que cumplan con algunas características: primero, que llegue oportunamente, en cantidades suficientes y con los estándares que se requiere, todas esas condiciones son las que se tienen que cumplir para poder asegurar que el material esté listo para poder ser utilizado. Pero la cuarta característica y fundamental es que ese material se use, porque si no se usa, no hay efecto. Y uno de los problemas que se observó en el caso de los materiales educativos es que no solamente llegaba a destiempo en muchos casos, sino que no era utilizado también un porcentaje importante dentro del aula. Esos temas fueron analizados en esta auditoría.

También se desarrolló una auditoría de desempeño al “mantenimiento de caminos vecinales”, el sector público, para poder asegurar de que la infraestructura pueda perdurar, necesita realizarle mantenimiento, lo cual garantiza su operatividad. Lo que se encontró es que el 68% de los municipios, no realizaba los mantenimientos de los caminos vecinales. Entonces, si no lo hacemos, ¿cómo vamos a garantizar que esa infraestructura perdure? El hecho de no mantener y de no procurar que se pueda cuidar de las características técnicas también tiene un costo económico, dejar de mantener las carreteras, acarrea un costo adicional de alrededor de 145 millones de nuevos soles, en el ámbito de los Gobiernos Locales.

“...las auditorías de desempeño que realiza la Contraloría motivan a los funcionarios y a la Alta Dirección del Ministerio de Educación a desarrollar un servicio orientado a la excelencia, utilizando correctamente los recursos públicos”

*Jaime Saavedra
Ministro de Educación*

Con la finalidad de hacer seguimiento, se ha establecido un aplicativo, en la página web de la Contraloría General de la República, donde se da cuenta de: ¿cuáles son las recomendaciones derivadas de los informes?, ¿cuáles son las acciones que se ha comprometido a realizar la entidad? Para ver a partir de ahí cuál es el grado de cumplimiento.

¿Qué pasa si no se cumplen las acciones que se comprometen a realizar en la entidad? Una vez puesta la información de forma pública y en la agenda de la institución y sus Titulares, va a generar los incentivos necesarios para que un gestor responsable de esas acciones, pueda alinearse en el cumplimiento de aquellas que se ha comprometido a realizar. Esto es importante, porque finalmente lo que va a garantizar es poder contribuir con un proceso o con un mejor proceso de rendición de cuentas y con una mayor transparencia sobre las acciones que se han podido derivar de estos informes de auditoría.

Lecciones aprendidas en la implementación de las auditorías de desempeño ejecutadas

Se puede mencionar como factor clave el apoyo de la Alta Dirección de la EFS para poder establecer una ruta que permita poco a poco ir transitando por este camino que se

ha iniciado. Asimismo, el perfil del equipo también es clave. Hay que garantizar que el equipo sea multidisciplinario, en carreras relacionadas a las ciencias sociales y que tenga cierta experiencia en investigación académica, porque la capacidad analítica es fundamental para poder realizar este tipo de investigaciones. Una buena práctica que se puede incorporar es contar con expertos temáticos en determinadas materias que se estén investigando.

Entre los factores claves para la implementación de las auditorías de desempeño se puede mencionar: el compromiso decidido de la Alta Dirección, el perfil del equipo y la calidad de la información.

La información es determinante. Si una entidad pública no tiene información difícilmente la auditoría de desempeño va a tener la calidad deseada. O si la información no tiene la confiabilidad requerida, eso también va a impactar en la calidad de la auditoría.

Por otro lado, el apoyo de los organismos internacionales ha sido fundamental, el caso del Banco Interamericano de

Desarrollo (BID), de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha facilitado, a partir de su asistencia técnica, el poder asegurar la obtención de información de las buenas prácticas a nivel internacional. En ese sentido, contar con las opiniones de expertos que trabajan en estos organismos, para poder asegurar que lo que se está diseñando, lo que se está implementando, esté acorde a las necesidades del sector público y también estén alineadas a las normas internacionales.

En el caso peruano, se ha creado una oportunidad magnífica que se debería aprovechar para asegurar las complementariedades y las sinergias que existen entre la Contraloría General de República (CGR), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); con la finalidad de poder tener un arreglo institucional claro, identificar cuáles son los roles que cumplen cada una de estas entidades, en el marco de las evaluaciones y auditorías de desempeño.

Las evaluaciones y auditorías de desempeño presentan más similitudes que diferencias, esto es natural porque utilizan los métodos de las ciencias sociales; sin embargo, lo que se busca es la complementariedad y la generación de sinergias.

Por otro lado, se debe tener claro que la implementación y desarrollo de las auditorías de desempeño no responden a un proceso lineal, se puede decir que es un proceso de aprendizaje continuo, a veces hay que dar un paso hacia atrás para dar dos hacia adelante, un proceso que exige detenerse y pensar lo que se está haciendo con la finalidad de asegurar que sea riguroso desde un punto de vista técnico, es decir, que los informes se desarrollen sobre la base de evidencia.

La auditoría de desempeño no pretende ofrecer soluciones mágicas a las entidades, se busca indicar en dónde están los problemas o riesgos, vale decir, dónde es que la entidad

tiene que establecer alguna opción correctiva. Se brinda ese insumo, con la finalidad de que la entidad establezca cuáles son las acciones que tiene que implementarse. En ese sentido, la auditoría se convierte en un aliado estratégico para las entidades del sector público. Al principio existe desconfianza en los gestores, por la experiencia en otro tipo de auditorías, pero a medida que van conociendo buenas experiencias en el desarrollo de las auditorías de desempeño, esas barreras van a ir disminuyendo.

Agenda pendiente en la implementación de las auditorías de desempeño

Finalmente, con el propósito de seguir mejorando en la implementación y desarrollo de las auditorías de desempeño en el Perú, se ha previsto:

- Contratar un centro de investigación que pueda revisar todo lo hecho hasta el momento, la metodología que se está utilizando, de tal manera de poder tener una mirada externa, que pueda validar los procesos y las metodologías que se han seguido hasta el momento.
- Tener una revisión por otra entidad fiscalizadora superior, que tenga más experiencia en la implementación de este tipo de auditorías para que también pueda ayudar a identificar cuáles son las áreas de mejora.
- Involucramiento de la academia, hay mucha capacidad técnica con la que se puede contar, mediante convenios con universidades, para poder tener opiniones externas e involucrarnos en los procesos, con el fin de asegurar que podamos utilizar adecuadamente las metodologías y estar a la vanguardia en aspectos metodológicos.
- Crear alianzas estratégicas con actores claves, por ejemplo, la PCM, CEPLAN y MEF.
- Se tiene que mostrar información que sustente la contribución de las auditorías de desempeño, cuánto le ha costado al Estado hacer dichas auditorías y cuánto le ha generado de ahorro. Para ello, se han establecido algunas líneas de medición y cada una de las acciones que se han identificado cuenta con un indicador (en algunos casos son cuantitativos y en otros cualitativos).

Experiencia desde una entidad auditada: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) es un organismo técnico organizado que está adscrito al Ministerio del Ambiente, creado en 2008 y con presupuesto a partir del 2009. Su función es administrar y gestionar 76 Áreas Naturales Protegidas a nivel nacional, alrededor de 20 millones de hectáreas, siendo su ámbito de acción todo el país.

No hay mejor estrategia de conservación de las Áreas Naturales Protegidas que el aprovechamiento sostenible

Las Áreas Naturales Protegidas son espacios que tienen una importante biodiversidad, estando establecida en la constitución la obligación de conservarlas para un aprovechamiento sostenible. Muchas veces se ha generado un mito en donde se dice que las Áreas Naturales Protegidas son solamente espacios para mirar y no tocar; sin embargo, el mandato legal establece justamente, “conserva, para que aproveches”.



Las Áreas Naturales Protegidas son todos los peruanos, existen inclusive las que tienen reconocimiento mundial como patrimonio natural de toda la humanidad. Es decir, el SERNANP no es el propietario, ni el Ministerio del Ambiente. SERNANP, además de tener a cargo la administración de las áreas protegidas, es el ente rector en otros dos niveles: Áreas de Conservación Regional, a la fecha 17, y Áreas De Conservación Privada, a la fecha 82. En total, 17.25% del territorio nacional.

Los cuatro objetivos antes señalados, fueron aquellos que permitieron que la Contraloría pueda identificar cuáles eran los temas que tenían que comenzar a abordarse en esta gestión de desempeño.

El SERNANP tiene aproximadamente 1,100 trabajadores, el 83% de los cuales está en campo. Muchas veces se dice que este personal es la única presencia del Estado; en muchos lugares es el personal guardaparque que está en las fronteras, que está en lugares en donde no hay un cura, no hay un policía, no hay un enfermero o no hay un maestro. El SERNANP tiene 255 sedes a nivel nacional, en 22 de las 26 regiones del país. Igualmente, cuenta con un significativo número de unidades que permiten hacer el trabajo, superior a 500 unidades entre vehículos y embarcaciones.

Auditoría de Desempeño

Entonces, es complicado que en el trabajo del día a día no se cometan errores, o que no se puedan advertir las deficiencias. Desde SERNANP hubo temor cuando vino la Contraloría a presentar la propuesta de hacer una auditoría de desempeño, más aún cuando se manifestó que era una auditoría simultánea entre 12 países en donde se estaba evaluando los sistemas de áreas protegidas. Sin embargo, lo positivo fue que se transmitió la voluntad de lo que se tiene como objetivo en una auditoría de desempeño: no buscar responsables, sino al contrario, identificar los errores, deficiencias y riesgos que pueden ocurrir.

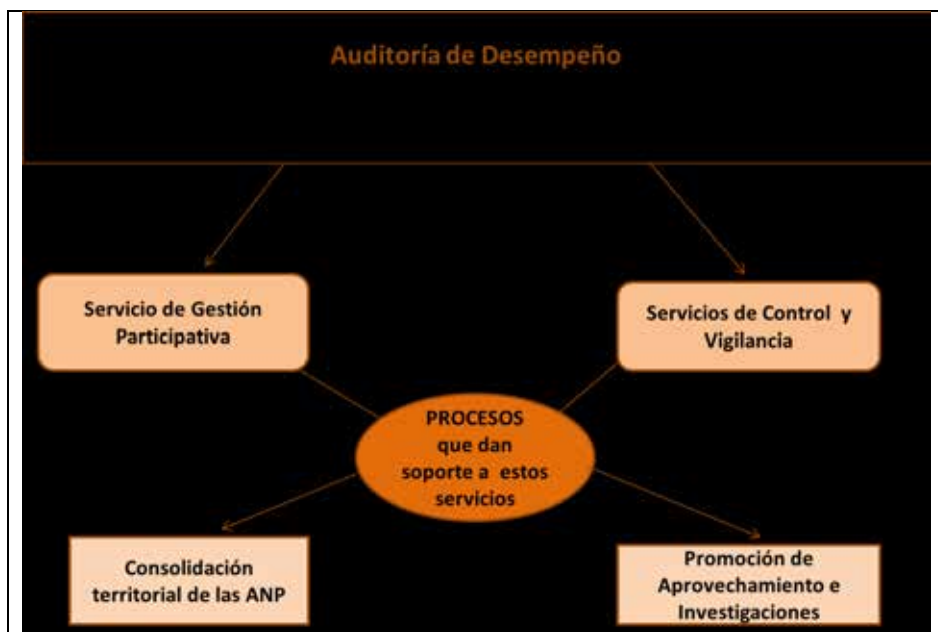
Se determinó, además, que si no hay un involucramiento de la alta dirección, la auditoría no va a funcionar; es decir, si no se convence a los funcionarios de la plana mayor, y no se los involucra en el tema, definitivamente no funciona. Esto debido a que quien va a atender todos los requerimientos es el personal de SERNANP, los que van a darle prioridad a los pedidos que formulen los auditores.

Por otro lado, se debe destacar el tema participativo, pues ha habido un trabajo en conjunto, no ha sido una auditoría en donde la única voz que se podía escuchar era de la Contraloría, sino al contrario, era a manera de consenso, no solamente durante la evaluación, sino también en la implementación de las recomendaciones.

Además, no fue una auditoría de gabinete; pues, por el contrario, visitaron cinco Áreas Naturales Protegidas no muy conocidas: el Bosque de Protección Pui Pui, sobre el cual quizás ninguno de los presentes ha escuchado; la Reserva Nacional de Tumbes, que está colindante con el país vecino de Ecuador, entre otros. Es decir, fue una auditoría que no solamente revisó simples papeles, sino que fue a visitar a campo, a hablar con los especialistas, con el jefe del área y con el personal guardaparque. Se debe destacar también el profesionalismo del equipo de Contraloría; muchos de ellos terminaron

conociendo tanto como el personal de SERNARP, luego de revisar todo el marco normativo de Áreas Naturales Protegidas y los documentos de planificación. También debe haber involucramiento del equipo auditor en relación a las actividades realizadas y conocimiento de lo que se hace; o no funciona la auditoría.

Como se mencionó anteriormente, existen cuatro objetivos en los que la Contraloría comenzó a realizar trabajo, entre estos objetivos estuvo involucrada la gestión participativa en servicios de control y vigilancia. También se considera la promoción de aprovechamiento de investigaciones: no se puede determinar qué aprovechar sosteniblemente si no se cuenta con información de cuál es el estado situacional de la flora o fauna. El otro tema es la consolidación territorial de las Áreas Naturales Protegidas.



Resultados

Fueron cuatro componentes en donde la Contraloría comenzó a hacer su trabajo, obteniendo un resultado bastante satisfactorio, ya que las deficiencias o errores encontrados muchas veces fueron producto de la vehemencia con la cual trabaja el personal. Como ejemplo se puede mencionar la diferencia entre lo que es "control y vigilancia", y lo que es monitoreo.

El resultado del trabajo de Contraloría fue satisfactorio, pues no se evidenciaron muchas deficiencias, errores, vacíos o riesgos en SERNARP.

Durante mucho tiempo, se ha visto al personal guardaparque como el típico policía en Áreas Naturales Protegidas, es decir, el que prohíbe el ingreso, el que apertura un procedimiento sancionador a la persona que se acerca. Pero el personal guardaparque es más que eso, es la persona que hace control de vigilancia, educación ambiental, monitoreo e investigación. En el Ministerio de Economía y Finanzas se veía al guardabosque como ese tipo de policía, y solamente le asignaban para un componente, "control y vigilancia"; por lo que, en SERNARP, se veían en la necesidad de cargar

algunas actividades en este “control y vigilancia”. La entidad ya había trabajado para crear nuevos componentes, como el tema de aprovechamiento, pero un tema que no había incluido era el monitoreo. Gracias al examen de la Contraloría, SERNARP diferenció entre “control y vigilancia” y monitoreo, cada uno de los cuales tiene un propósito específico, debiendo establecer justamente esas pautas. Incluso Contraloría se comprometió a apoyar en la sustentación de presupuesto ante el Ministerio de Economía y mostrar las necesidades de la institución en este tema.

Este es el involucramiento se espera de los órganos de control; no solamente el “éste es culpable”, y “a éste hay que sancionarlo”, sino al contrario, que se pregunte cómo puede coadyuvar a la gestión de los funcionarios públicos. Muchas veces los funcionarios no hacen algo por temor que se tiene de la Contraloría. En tal sentido, la Auditoría de Desempeño ha sido totalmente provechosa, con 33 acciones de mejora que se deben de implementar.

El Plan de Acción fue trabajado en consenso, y estableciendo qué direcciones tenían la responsabilidad de atender diferentes temas. Se logró que no solamente haya un cumplimiento meramente formal, que se resuelve solamente sacando una resolución; sino que se apropió del resultado de la auditoría, sabiendo que esos lineamientos iban a ayudar en la gestión. Por otro lado, en algunos sitios había monitoreo ayudado por la cooperación internacional, pero la cooperación internacional tiene también sus propios mecanismos y metodologías, por lo que se venían aplicando diversa metodologías provenientes de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre otros. La auditoría ayudó a establecer una metodología única que permita ver el estado situacional y de conservación de las áreas protegidas.

Acciones y Compromisos

Lo primero fue establecer los lineamientos de gestión participativa, consiguiendo que jefes de áreas, especialistas y guardaparques tengan la misma interpretación y criterios sobre lo que se entiende por la gestión participativa y se ha comenzado a establecer lineamientos para uniformizar a todos los trabajadores sobre el tema. La gestión participativa es importante para lograr una conservación efectiva con los 700 guardaparques con que cuenta la institución.

La gestión participativa se da en un espacio que se llama comité de gestión, en donde hay grupos de interés que se reúnen justamente para trabajar con el área, pues cada guardaparques debería cuidar 35 mil hectáreas. Así, se comenzó a trabajar con las comunidades, con 47 contratos de aprovechamiento y estas se comprometen a conservar, logrando un éxito en las Áreas Naturales Protegidas. Sin embargo, SERNARP no contaba con un

SERNARP se comprometió en implementar todas las recomendaciones en un plazo del 2015 al 2017; sin embargo, gracias al involucramiento del equipo de dicha institución, en julio de este año, se ha cumplido al 100%, lo que demuestra el grado de convencimiento de la necesidad de los resultados que se presentaron para la mejor gestión.

procedimiento cómo supervisar esos compromisos, no para exigir ni reclamar; sino para hacer un seguimiento.

En el tema de patrullajes, igualmente, se reguló mediante una directiva sobre los criterios en relación a los patrullajes especiales, el cual quedaba delimitado ante una amenaza en un sector determinado, sin estar programado. También el tema mencionado anteriormente, sobre el apoyo recibido por parte del equipo de la gerencia de auditoría de desempeño para acompañar la sustentación ante el MEF para un requerimiento adicional para que nos asigne el presupuesto en este componente. Este ya está incorporado en nuestro presupuesto, pero todavía no tiene recursos; sin embargo, hay seguridad sobre conseguirlos.

Después, en el tema de estrategias de investigación y lineamientos de investigaciones, se ha propuesto un Decreto Supremo para que la investigación en Áreas Naturales Protegidas no tenga costo alguno, a excepción que sea para temas empresariales, y que adicionalmente que pueda ser a través de mecanismos de aprobación automática.

En resumen, desde la experiencia que ha recibido SERNANP, se complace de los resultados y del compromiso que asumió la Contraloría luego de su primera visita para evaluar el desempeño, advertir falencias, y el compromiso de SERNANP para implementar y apropiarse de esas recomendaciones, pues ayudan definitivamente a la gestión. En cuanto al resultado de las evaluaciones de Contraloría General, que se hicieron en forma simultánea, el Perú fue líder en el tema de la evaluación, hecho que ha sido resaltado en la reunión que se realiza entre 16 países de Latinoamérica a través de los representantes de sus sistemas de áreas protegidas.

Articulación de las Auditorías de Desempeño a los instrumentos de mejora de la Gestión Pública por Resultados

Según su orientación y filosofía, hay dos tipos de gobiernos: los tradicionales y los que se orientan a resultados. Los gobiernos inspirados en la eficacia (orientados a resultados) son más flexibles que las organizaciones regidas solo por reglas, el personal invierte en más creatividad cuando se le otorga confianza.

Un gobierno por resultados no centra su preocupación en los recursos consumidos, sino en el rendimiento operado en la producción de los bienes y servicios que pueden contribuir en la solución del problema público. La administración por resultados comienza en la presupuestación, pasa a la ejecución, después a la rendición de cuentas y a la fiscalización y concluye con la dictaminación, por lo tanto, la administración por resultados es un proceso de cinco engranes.

Los gobiernos tradicionales se centran principalmente en normas, controles y datos. Los gobiernos que se orientan a resultados promueven que la maquinaria gubernamental desempeñe sus funciones públicas con eficacia

La administración por resultados es un proceso de cinco engranes:

- Presupuesto basado en resultados (**PbR**)
- Ejecución basada en resultados (**EbR**)
- Rendición de cuentas basada en resultados (**RCbR**)
- Fiscalización basada en resultados (**FbR**)
- Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados (**DbR**)



1. Presupuesto basado en resultados

El primer engrane requiere establecer el problema a resolver, las tareas por realizar, y la evaluación permanente para conocer el avance en la solución del problema.

Para ello, se fija el objetivo con indicadores estratégicos, se consignan las metas de corto plazo con indicadores de gestión, y se especifican los indicadores para determinar el costo de cada punto de avance en la solución del problema. Mientras que los presupuestos tradicionales miden los recursos consumidos, el presupuesto basado en resultados mide la producción de bienes y servicios y el impacto que tienen en la sociedad.

Como ejemplo del contraste entre acciones que dan resultados y acciones que solamente se gastan el presupuesto público se puede presentar la siguiente historia (ver recuadro) sobre la efectividad de la acción raticada.

En una pequeña ciudad al norte de Alemania, había tantas y tantas ratas que eran mucho más que los habitantes. La dirección general de lucha contra la fauna nociva realizó una licitación para adquirir 4 mil ratoneras, adquirió enormes cantidades de veneno, compró infinidad de gatos, realizó concursos entre la población para cazarlas. Al final, todas estas medidas resultaron insuficientes. La Auditoría Superior fiscalizó los recursos gastados en todas las medidas para combatir a las ratas, y encontró que se habían ejercido con probidad y de conformidad con todas las reglamentaciones, y extendió una felicitación a las autoridades, pero los auditores no se acordaron de fiscalizar los resultados del ejercicio presupuestal.

2. Ejecución basada en resultados

Gepeto, no pertenecía a ningún sistema de pensiones, y le preocupaba su ancianidad. Cayó un muñeco de madera y le pidió al hada que lo transformara en un niño bueno y que le diera la misión de cuidarlo. El hada aceptó y prometió transformar el muñeco de madera en un niño de verdad. Estableció dos metas, que aprendiera a hablar con la verdad y que adquiriera la cultura de Florencia. Sobre la primera meta se estableció un indicador de gestión, por cada mentira la nariz crecería. Y para la segunda, se estableció otro indicador de gestión, por cada reprobada, le saldrían orejas de burro. Cumplidas las dos metas, el muñeco de madera se transformaría en un ser humano. Ese era el objetivo estratégico, el hada sí sabía de administración por resultados.

El segundo engrane sirve para observar que la ejecución sea fiel al espíritu y la letra del mandato y se pueden verificar los resultados dado que se han establecido controles enfocados en la transparencia.

A manera de ilustración de este engrane, podemos recordar (ver recuadro) la historia de Gepeto y Pinocho.

3. Rendición de cuentas basada en resultados

La mayoría de los informes dan cuenta de la gestión, pero no de los resultados; no hay rendición de cuentas por resultados, solo hay una relatoria de hechos. Por ello este tercer engrane es también clave.

El principal instrumento de rendición de cuentas en México es la Cuenta Pública. En ella, se debe informar sobre la gestión financiera y sobre los resultados alcanzados mediante su ejercicio. En la Cuenta Pública se debería encontrar cuánto se ejecutó y en cuánto se resolvió el problema; mediante los indicadores de gestión estratégicos que conforman el

sistema de evaluación del desempeño. De hecho, en la Biblia (Mateo, capítulo V) ya podemos encontrar un claro ejemplo de rendición de cuentas con base en resultados (ver recuadro).

“Un propietario repartió parte de su capital a tres de sus subordinados. Le dio cinco talentos a uno, dos talentos a otro y un talento al tercero. El mandato fue: “administren mi dinero de tal manera que a mi regreso reciba ganancias”. El propietario regresó y les pidió que rindieran cuentas. El que había recibido los cinco talentos se adelantó diciendo: “señor, me confiaste cinco talentos, mira, aquí tienes otros cinco que he ganado”. Entonces, el que había recibido dos talentos, se acercó y dijo: “mi señor, tú me confiaste dos talentos, mira, he ganado otros dos”. Finalmente, el que había recibido un talento se acercó y dijo: “señor, tuve miedo de perder lo tuyo, fui y escondí tu talento, aquí lo tienes”.

Ante esta rendición de cuentas el propietario le dijo al primero, eres un servidor bueno y fiel, te confiaré lo mucho. Respecto al segundo, el propietario lo alabó en forma similar, y al tercero le dijo: “debías de haber entregado mi dinero a los banqueros, para que al volver, al menos retirase lo mío

4. Fiscalización basada en resultados

El cuarto engrane es la fiscalización con base en resultados. Una vez que la Cámara de Diputados recibe la Cuenta Pública, la remite a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión. La fiscalización de las cuentas rendidas conjuga dos aspectos. Mediante las auditorías financieras y de cumplimiento, se determina si la información financiera se presenta correctamente y si los asuntos cumplen con la regulación; y mediante las auditorías de desempeño, se revisan los efectos e impactos de la acción gubernamental. La auditoría de desempeño examina el grado de cumplimiento de metas y objetivos de las políticas públicas, y si el alcance de los objetivos está resolviendo los problemas públicos.

Como ejemplo de este cuarto engrane, un relato sobre la meritocracia para ir al cielo:

“Había una vez, en un pueblo, dos hombres que se llamaba José Gonzáles, uno era sacerdote y el otro taxista. Quiso el destino que los dos murieran al mismo tiempo, y San Pedro los recibió: “¿tu nombre?”, “José Gonzales”, “¿el sacerdote?”, “no, el taxista”. Entonces, San Pedro le dice: “te has ganado el paraíso, te corresponde esta túnica con hilos de oro”. Después, le toca el turno al cura: “¿tu nombre?”, “José Gonzales”, “¿el sacerdote?”, “sí”. Y le dice: “te has ganado el paraíso, y te corresponde esta bata de algodón”. “No puede ser, conozco al otro José Gonzáles, era el taxista del pueblo, era un desastre, se subía a las banquetas, chocaba frecuentemente, manejaba muy mal, tiraba los postes de alumbrado, se llevaba todo por delante, ¿y yo?, me pasé 60 años de mi vida predicando todos los domingos en la parroquia. Debe de haber un error” dijo el sacerdote. “No, no es ningún error”, le dijo San Pedro, “lo que pasa es que aquí en el cielo nos hemos acostumbrado a ser evaluaciones de resultados. Mira, te voy a explicar tu caso, durante los últimos 25 años, cada vez que tú predicabas, la gente dormía en la misa, los jóvenes jugueteaban, y las solteras no hacían más que chismear. Pero cada vez que el taxista manejaba, la gente rezaba y rezaba y rezaba, y se acordaba de Dios. Resultados, hijo, resultados”.

5. Dictaminación de la Cuenta Pública basada en resultados

Finalmente, el quinto engrane. La constitución mexicana establece que la Cámara de Diputados debe dictaminar la Cuenta Pública. El espíritu de la Ley es que el mandante conozca la veracidad sobre la ejecución del presupuesto, los impactos de las políticas públicas, y que se pueda emitir una opinión respecto de tres objetivos: conocer la fidelidad de la ejecución con lo ordenado, retroalimentar las decisiones sobre el siguiente ejercicio presupuestal, y emitir un dictamen sobre la ejecución y los efectos que se han tenido como resultado del actuar gubernamental.

Sin embargo, la dictaminación por resultados es un terreno peligroso. A esta reacción en la oficina se le denomina coloquialmente como el Síndrome de la Madrastra de Blanca Nieves.

Síndrome de la Madrastra de Blanca Nieves

“Había una vez, una reina que quería permanecer bella toda su vida, tenía un espejo mágico que monitoreaba a todas las damas del reino para conocer quién era la más hermosa. Ritualmente, al amanecer, la reina le preguntaba al espejo quién era la más bella; y el espejo dictaminaba consuetudinariamente que ella. Pero un día, el dictamen fue: “tu hijastra, Blanca Nieves”. Y la reina, furiosa, golpeó al espejo y lo rompió, no aceptó el dictamen. Y en lugar de ponerse a dieta, hacer ejercicio, de someterse a alguna cirugía plástica para ser competitiva, mandó a envenenar a su competidora Blanca Nieves. Así como la madrastra de Blanca Nieves, existen instituciones gubernamentales que se resisten a reconocer la realidad que les otorga un dictamen con base en resultados”.

En México, se enfrentó esta situación cuando se inició la práctica de auditorías de desempeño en el año 2000. Recién el 8 de mayo de 2008, se incorporó el mandato de hacer auditorías de desempeño a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual ese día se conmemora el Día del Auditor del Desempeño.

Administración por resultados en México

El proceso para la instauración de una administración basada en resultados se ha desarrollado en cinco fases.



El proceso para la instauración de una administración basada en resultados se ha desarrollado en cinco fases. Las primeras dos fases se enfocaron en la instauración de un Presupuesto Basado en Resultados (PBR). La primera inició en 1976, cuando se da la primera revolución programática presupuestaria que instauró el Presupuesto por Programas; y la segunda, en 1997, cuando se impulsaron el sistema de evaluación del desempeño y la nueva estructura programática. En el año 2000 se produce la tercera fase con la publicación de

la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que otorgó facultades a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño. Con este hecho se generó la fiscalización basada en resultados. En el año 2008 se da la cuarta fase, haciendo obligatorios los cinco engranes antes mencionados: la presupuestación, la ejecución, la rendición de cuentas, la fiscalización y la dictaminación basada todas ellas en resultados. En la quinta fase, actualmente vigente, se ha consolidado la metodología del marco lógico; cuyo principal producto es la matriz de indicadores para resultados de cada uno de los programas que hay en el país.

La fiscalización por resultados

Como ya se ha mencionado, la fiscalización por resultados comienza en el año 2000, con la creación de un área específica en la Auditoría Superior de la Federación: la Auditoría Especial de Desempeño. Durante los primeros seis años, tuvo la tarea de construir la metodología de la Auditoría de Desempeño, armonizada siempre con las normas de la INTOSAI. Actualmente ella comprende 14 lineamientos:

1. Que establece el proceso para identificar los sujetos y objetos por fiscalizar.
2. Que establece el método para estructurar cada proyecto de auditoría.
3. Que expone el procedimiento para construir resultados de auditoría con estructura triádica sustentado con evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante.
4. Para saber cómo presentar los resultados a las entidades fiscalizadas.
5. Para emitir las recomendaciones al desempeño.
6. Que dice cómo debe elaborarse el dictamen respecto del grado del cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones.
7. Que fija las reglas para estructurar el informe de auditoría.
8. Que señala la forma en que se deben integrar los papeles de trabajo.
9. Que fija el procedimiento para construir el resumen de la revisión practicada.
10. Que define las técnicas para presentar gráficamente los resultados de la auditoría.
11. Que establece el procedimiento para diseñar la nota con la que se habrán de comunicar los principales resultados de auditoría a la ciudadanía.
12. Que define los documentos de apoyo que serán utilizados en las reuniones con los legisladores.
13. Que indica los criterios para premiar en la Auditoría Superior de la Federación a quienes hicieron las mejores auditorías.
14. Que define cómo dar seguimiento a las recomendaciones al desempeño.

Esta metodología está certificada por la norma ISO 9001-2008. También está certificada por una auditoría internacional denominada “entre pares”, que específicamente se realizó al procedimiento de las auditorías de desempeño. Este grupo de auditoría fue liderado por la GAO de Estado Unidos con la participación de la NAO de Reino Unido y la Oficina del Contralor (OC) de Puerto Rico, y con la utilización de los términos de referencia diseñados por la Oficina del Auditor General (OGA, por sus siglas en inglés) Canadá. El dictamen fue que el sistema de gestión de la calidad de la auditoría especial de desempeño está adecuadamente diseñado y ha operado eficazmente para proveer la certeza razonable de que la Auditoría Superior de la Federación cumple la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI en la práctica de sus auditorías de desempeño.

En 2011, se realizó una primera certificación y el siguiente año, se esperó la segunda visita de recertificación. La tercera certificación con que cuenta es del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), uno de los centros de investigación más prestigiados de México, el cual determinó que los informes de auditoría que lleva a cabo la Auditoría Especial de Desempeño son tan rigurosos y válidos como los que se esperan de la investigación académica realizada en los centros superiores de investigación dedicados a las ciencias sociales. Así, tanto la evidencia que utilizan como las conclusiones a las que arriban son comparables con los estándares que se exigen para la publicación de artículos en revistas especializadas.

En los 15 años de existencia, se han realizado esfuerzos tanto por construir una metodología certificada, como para contar con capital humano que permita realizar auditorías de desempeño con mejor calidad. Para lograr este objetivo, una de las primeras tareas fue la creación de perfiles de puestos multidisciplinarios. Actualmente se cuenta con auditores de 18 disciplinas. Así mismo, se estableció el servicio fiscalizador de carrera y la certificación profesional en fiscalización superior. Hoy se cuenta con 350 auditores y se realizan 150 auditorías de desempeño anualmente.

¿Cuál es el impacto de las recomendaciones?

En un sistema de administración por resultados, la metodología de las auditorías de desempeño proporciona una conclusión independiente sobre la actuación gubernamental y sus efectos. Además, propone una corrección del rumbo de la acción gubernamental, proporciona nuevas perspectivas analíticas sobre los resultados de las políticas públicas, y recuerda la realidad socio económica inicial para que los avances o retrocesos en la solución de un problema pública sean percibidos. También permite asignar el presupuesto con base en el cumplimiento de objetivos y metas, y así como rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa.

La Auditoría Superior de la Federación lleva tres lustros realizando auditorías de desempeño. Los impactos de sus recomendaciones se pueden clasificar en cinco grupos: las que han propiciado reformas o actualización del marco normativo de las entidades fiscalizadas para perfeccionarlo; las que han generado leyes, reglamentos, manuales, programas, y decretos; las que han promovido el establecimiento de controles o la evaluación de riesgos para garantizar el logro de los objetivos institucionales; las que han coadyuvado a la implementación del servicio civil de carrera o el perfeccionamiento de sus componentes y procesos; y las que han promovido la instrumentación de una administración basada en resultados.

Como ejemplo del impacto se puede mencionar el caso de Luz y Fuerza, una empresa en México que tenía por objeto suministrar energía eléctrica a la zona centro del país. Entre los resultados se encontró que las pérdidas de energía en Luz y Fuerza fueron del 33%, el costo del contrato colectivo del trabajo se incrementó en 15%, en 22 zonas la demanda de infraestructura fue superior en 58%, el margen de comercialización disminuyó en 163%, y el resultado neto acumulado fue una pérdida de más de 32 mil millones de pesos. La recomendación fue que se elaboraron estudios que sustentaran la posibilidad de proceder a la disolución, liquidación o extinción de Luz y Fuerza, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. El impacto fue que el 11 de octubre del 2009 se publicó el Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza; destacándose que la problemática expuesta había sido conocida por la Auditoría Superior de la

Federación, y que, atenta a lo anterior, la Secretaría de Energía, propuso su la desincorporación por extinción.

Un segundo ejemplo, es la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares, conocida como la prueba ENLACE, que tiene por objeto aplicar evaluaciones sobre el aprendizaje de los alumnos y, más importante, sobre la base de esta tomar decisiones para mejorar el logro educativo. Como resultado se encontró que la Secretaría de Educación Pública, que era la encargada de realizar estas evaluaciones, jamás pudo acreditar que los resultados de las evaluaciones fueran utilizados para proponer medidas de carácter estratégico para contribuir al logro educativo de los alumnos; es decir, evaluar para mejorar. Entonces se recomendó que la secretaría adoptara las acciones para que, como resultado de las evaluaciones de calidad, se formularan políticas, prioridades, programas y medidas de acción para contribuir a la mejora de logro educativo. El impacto fue que el ministro de educación, apoyado en la recomendación, canceló la prueba ENLACE y anunció una nueva evaluación sobre la base de lo recomendado, que está en proceso.

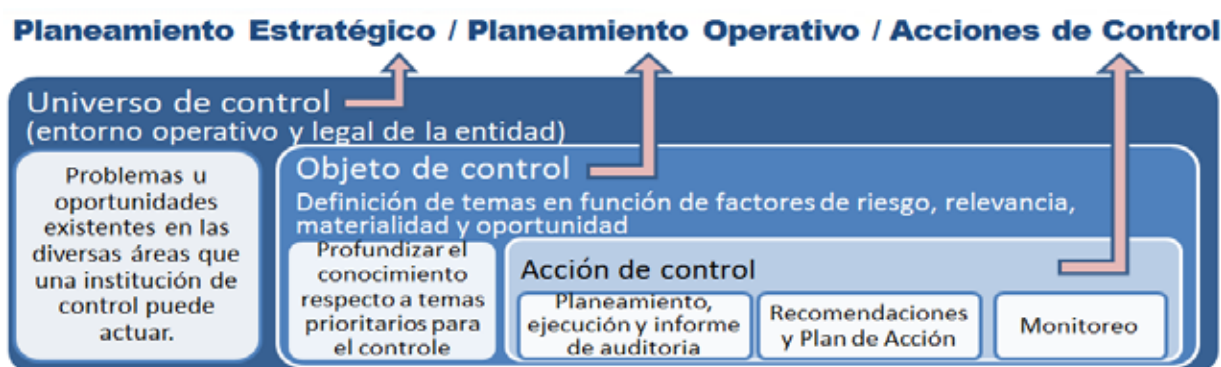
Mediante las auditorías de desempeño se ha contribuido a la corrección del rumbo gubernamental, y se ha preparado el camino para la asignación del presupuesto con base en el cumplimiento de objetivos y metas.

La administración por resultados es semejante a los cuentos. Se quiere transformar la fea realidad en una bella utopía. Así, la administración por resultados busca la **metamorfosis**, quiere acabar la pobreza y que todo el mundo viva, al menos, en la honrosa medianía republicana. Que la atención a la salud transforme a una población enferma en una población sana. Que los sin techo tengan casa y que además sea digna. Que los desnutridos tengan acceso a los alimentos y se conviertan en seres nutridos. En los cuentos, basta la magia de las hadas para lograr la mutación; en la administración basada en resultados no hay magia, lo que debe ocurrir es producto de un trabajo constante y de largo plazo para alcanzar los cambios. Y el trabajo del auditor de desempeño es desencantar al mundo y persuadir de que no hay milagros.

México ha comenzado la transición de un gobierno tradicional a un gobierno regido por resultados, implementando una administración por resultados con una fiscalización

Experiencias del TCU en Auditoría de Desempeño

Cabe precisar que en Brasil, el universo de control es muy amplio y, en virtud a la competencia legal, tienen un vasto campo de actuación pero con recursos limitados, por ello, el planeamiento estratégico necesita establecer prioridades y en función de esas prioridades se eligen algunos objetos de control. Es importante realizar ese procedimiento en la medida de que sirve para profundizar el conocimiento sobre los objetos de control que finalmente se eligen.



Por otro lado, hace aproximadamente tres años, el TCU dio paso a los desafíos gubernamentales, es decir, a partir del plan anual que el gobierno establecía como acciones estratégicas y prioritarias, se tenía que identificar las acciones, los gastos, las inversiones, y luego, recién se procedía a elegir algunas acciones de control. En la actualidad, hay un debate sobre el uso de la metodología de análisis de riesgo para apuntar objetos de control, por ello, hay un equipo del Tribunal que está realizando investigaciones y a la vez, desarrollando un manual para que a partir del mismo, la elección de las acciones de control del año siguiente se realice en base a esa metodología de riesgo.

En efecto, con el fin de mejorar las auditorías de desempeño, el Tribunal de Cuentas de la Unión – TCU, se viene aplicando una nueva metodología que consideraba realizar el diseño de una matriz de riesgo e incluir una fase de relevamiento.

Para elaborar dicha matriz, se realizó la elección de algunos programas gubernamentales o acciones de gobierno, a partir de criterios de

La gestión del 2001 creó una sección especializada en auditorías de desempeño, porque anteriormente aquella labor era realizada por un pequeño grupo de personas, no tenía institucionalidad, no contaba con metodología ni manuales de trabajo.

relevancia, presupuesto, materialidad y riesgo involucrado. De esa forma, el aparato directivo del Tribunal elegía algunos temas considerados prioridad, por ejemplo, un año fue elegida la educación técnica, al año siguiente se escogió la asistencia farmacéutica, etc.

Asimismo, se realizaron relevamientos de amplio alcance, es decir, cada unidad técnica del Tribunal realizaba estudios de tres o cuatro meses, con el fin de conocer mejor su clientela y universo del control, y de ellos se elegían algunas acciones de control. Cabe precisar que las acciones de control ejercidas por el TCU, tienen una duración de un año y se llevan a cabo considerando el Plan Operativo, elaborado para dos años, y el Plan Estratégico, el cual tiene una duración de cinco años.

Sobre las auditorías de desempeño existen muchos mitos (conociendo un mito como una fantasía que se asume como verdadera, cuando no es así), particularmente, se puede resaltar uno de los mitos más populares, el que afirma que “en un país con altos niveles de corrupción no se deberían hacer auditorías de desempeño, ya que se debe invertir los recursos en auditorías de conformidad y malversación de fondos públicos”. Al respecto, según la INTOSAI eso no es verdad, ya que el control adecuado supone la interacción entre la auditoría de desempeño y las acciones de fiscalización con énfasis en fraude y corrupción.

Es claro que en América Latina existe un grave problema de corrupción, particularmente en Brasil eso es evidente, pero es un error descartar las auditorías de desempeño solo para hacer auditorías de conformidad.

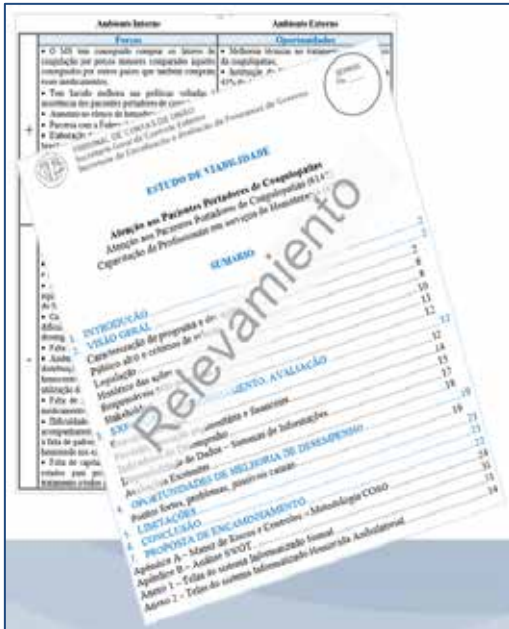
Auditoría de desempeño en el Programa Nacional para el Tratamiento Integral de la Hemofilia.

Este programa fue evaluado secuencialmente en los años 2007 y 2009, para tal efecto se utilizó en primer lugar, la matriz de riesgo, que a su vez fue aplicada en los programas del Plan Plurianual del Gobierno Federal de aquella época y luego, la fase de relevamiento, planeamiento, delimitación del alcance y objetivos de la auditoría, y finalmente, el monitoreo.

Para la realización de la matriz de riesgo, se utilizaron tres criterios de análisis:

1. **Materialidad**, según el cual se identificó que era un programa cuyos tratamientos aplicaban una gran y creciente disponibilidad de recursos financieros, tal es el caso que en el 2012 se le asignó USD 250 millones. Por otro lado, la perspectiva era creciente, ya que se estimaba una mayor inversión cada año.
2. **Relevancia**, porque la hemofilia es una enfermedad muy grave con riesgos muy altos, por lo cual las personas necesitan del medicamento para vivir. Contextualizando un poco, en aquellos años se formó una asociación muy activa en Brasil, por lo que la presencia del tema en los medios de comunicación fue notable y el gobierno tuvo que convivir con esa presión social.

3. **Vulnerabilidad**, ya que era un programa que involucraba mucho dinero y al mismo tiempo no tenía una estructura de control fuerte o adecuada para ese nivel de gasto. Por otro lado, ya que en ese momento Brasil no producía los medicamentos, había una dependencia a los medicamentos importados y por ello, habían varios factores que ponían en riesgo la adecuada provisión de estos medicamentos a los enfermos.



La fase de relevamiento, señala que antes de realizar el planeamiento y la elección de una acción de control, se debe hacer un estudio para evaluar la viabilidad de la realización de la auditoría, lo cual es importante para no correr el riesgo de que, por un lado, el planeamiento tarde mucho tiempo y se realice mucha inversión en personal, y por el otro, que después se compruebe que no fue la mejor época para hacer ese tipo de trabajo.

Entonces, es importante que antes del planeamiento se ejecute un estudio para determinar la factibilidad de obtención de datos, la receptividad del gestor y su disposición para colaborar con la auditoría, ya que es muy importante la interacción con el gestor, porque la auditoría depende mucho de él, en la medida de que provee buena parte de la información. Por ello, un punto clave es que el

gestor tiene que estar muy abierto a contribuir con los auditores.

Esa labor previa permite identificar habilidades especiales que debería tener el equipo de trabajo que realizará la auditoría, y además, facilita el mapeo de los trabajos realizados con el fin de enfatizar el criterio de la agregación de valor.

Cabe precisar que el trabajo de relevamiento en general es hecho por una o dos personas, es un trabajo más amplio pero no tiene la pretensión de ahondar mucho, por ello, el planeamiento tiene que ir un poco más adelante y entender mejor el objeto que se está analizando.

El TCU, realiza la fase de planeamiento siguiendo las recomendaciones de la ISSAI 3100.

El trabajo de planeamiento, se inició profundizando la información obtenida en el trabajo de relevamiento, con respecto al funcionamiento del programa (procesos gerenciales, grupos de interés, bases de datos y ambiente de control interno).

Posteriormente, se realizaron entrevistas con gestores, profesionales de salud y miembros de asociaciones de pacientes, con el fin de obtener opiniones de los actores clave en el proceso. También se realizaron visitas de estudio a centros de tratamiento, ya que es trascendental ir donde las actividades se desarrollan, visitando los locales donde los servicios son prestados, para luego realizar una interpretación de las informaciones colectadas, con el objetivo de comprender el programa que se está evaluando.

Por otro lado, la técnica FODA y la matriz de riesgo, permitieron una organización de la información obtenida que coadyuvó en la fase de planeamiento. Estas técnicas son importantes para ayudar a identificar el problema de la auditoría, las cuestiones, las oportunidades de investigación puestas y, sobre todo, ayudan en la elaboración de la matriz de planeamiento.

Sobre los métodos usados en la delimitación del alcance y objetivos de la auditoría, se realizó una cadena de resultados, en la cual se entiende que las tres primeras cadenas corresponden a la implementación del programa que será evaluado por la auditoría, y las dos de la derecha corresponden a la evaluación de impacto. Se considera importante realizar esa separación porque muchas veces se habla de evaluar efectividad e impacto, pero eso no es una tarea fácil, porque el impacto resulta de evaluar un producto que fue prestado a la población.



Cabe precisar que la auditoría de desempeño tradicional, se enfoca en las tres primeras áreas de la cadena de resultados, mientras que la auditoría de desempeño con énfasis en efectividad, va a dirigir su trabajo a las dos últimas. Sobre el caso, el énfasis se dio en los productos, que se relacionan con tres áreas claves: la provisión de medicamentos, la prestación de asistencia médica al paciente y el diagnóstico de laboratorio.

Entonces, la idea era conocer si los medicamentos fueron entregados, si el gobierno los compra a un precio adecuado y si los pacientes tienen acceso a los hospitales y al tratamiento; productos que pertenecen a la etapa de implementación.

Las técnicas usadas en la investigación fueron:

- ✓ Consulta y solicitud de informaciones y datos gerenciales del programa (análisis cuantitativo), por ejemplo los niveles de consumo per cápita, cantidad de pacientes que llevan el tratamiento a domicilio de urgencia, etc.

Medir los productos no es realizar una evaluación de impacto, ya que esto necesita de metodologías más complejas. En el TCU se han realizado algunas evaluaciones de impacto, pero son muy pocas. A la fecha aún están avanzando en esa área.

- ✓ Circularización de informaciones, confiabilidad de los datos catastrales y clínicos del paciente, que es un insumo importante en el proceso de planeamiento de las compras y en el control de las conductas de tratamiento.
- ✓ Revisión bibliográfica para obtener criterio de comparación internacional, para conocer la relación entre consumo de factor de coagulación y calidad de vida. Brasil tiene un programa que ofrece medicamentos todo el año, pero ¿cómo se ubica en el escenario mundial? Al respecto hay una recomendación de la Federación Mundial de Hemofilia, la cual indica que lo ideal es que el paciente tenga garantizado tres unidades internacionales del medicamento por año, pero en Brasil, en la época de la auditoría, sólo se tenía 1.08, es decir, el peor escenario posible para el paciente.
- ✓ Mapa de procesos, se evaluó la adquisición o compras del medicamento, el stock, las entradas y salidas. El siguiente gráfico muestra puntos críticos con el stock, el cual genera graves consecuencias.
- ✓ Entrevista y encuesta via correo postal con gestores, profesionales de salud, asociaciones y pacientes, el equipo programó visitas en siete ciudades, en las cuales se realizaron preguntas estructuradas con respecto a la cantidad y regularidad en la distribución del medicamento, sobre el control de la entrega y consumo del medicamento, así como sobre la prestación de atención integral al paciente y el diagnóstico del laboratorio. Ese trabajo de campo es muy interesante, ya que agrega mucho valor a la investigación.

En la fase de monitoreo se realizaron dos informes, el primero fue más amplio, y en el segundo, se aplicaron procedimientos semejantes a los que fueron utilizados en la auditoría.

Cabe precisar que los beneficios del programa, se estimaron en función de la mejora en los resultados (los productos finales), es decir, se pudo observar que la disponibilidad del medicamento creció bastante. Pero ¿por qué no se evaluaron los beneficios en función del impacto? Porque el impacto tendría que evaluar aspectos clínicos como “la mejora de la adherencia al tratamiento”, “el progreso del tratamiento alcanzado y su reflejo en la vida de los pacientes” o “la disminución de lesiones musculo-esqueléticas en niños y pacientes adultos”; es decir, necesitaría de otra metodología, mucho más compleja.

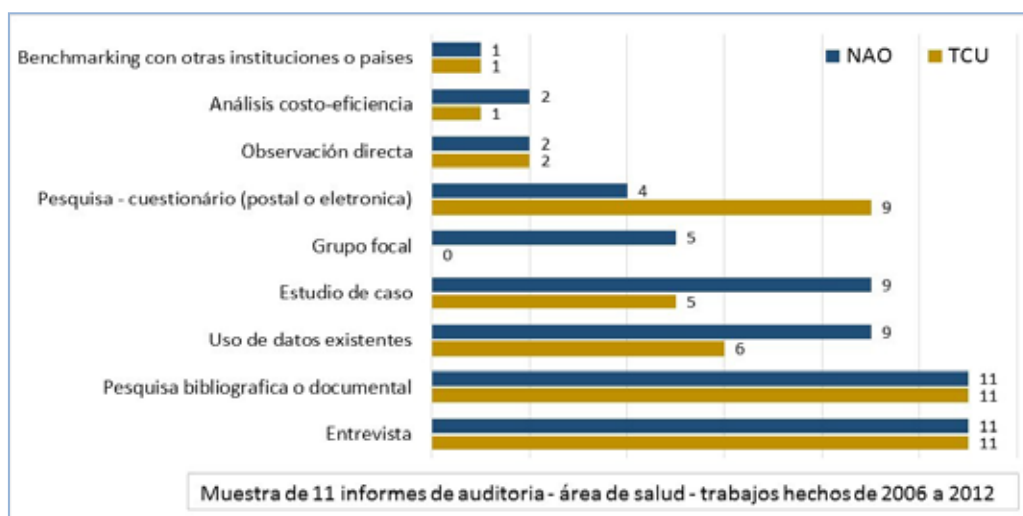
Cabe anotar que en el Tribunal de Cuentas, el monitoreo es un proceso independiente, está regulado mediante la Resolución 155/2002 art. 238, y se puede realizar de dos formas: la primera, mediante un proceso de monitoreo autónomo, que es un trabajo más analítico e investigativo, y la segunda, a través de solicitudes periódicas de informaciones o reuniones con las partes responsables, en el cual se describe las medidas adoptadas, pero sin profundizar los análisis. En general, los trabajos de monitoreo

Existe un segundo mito que considera que “las auditorías desempeño no producen resultados porque la entidad de control no puede obligar al gestor a cumplir las recomendaciones propuestas”.

que el TCU ha realizado, apuntan a las acciones efectuadas por los gestores para cumplir las recomendaciones.

Con respecto a este segundo mito, cabe señalar que se analizó una muestra de 90 auditorías de desempeño hechas por el TCU desde 1998 hasta el 2011, que implicaron 63 ciclos concluidos de monitoreo, de los cuales se obtuvo como resultado que el 59% de las recomendaciones fueron adoptadas, 16% se encontraban en proceso de adopción, 11% fueron parcialmente adoptadas y sólo el 14% no se adoptaron.

En general, las estrategias metodológicas comúnmente adoptadas por el TCU, aún son frágiles, ya que realizando una comparación con la NAO del Reino Unido, es evidente que al Tribunal aún le falta continuar la implementación del grupo focal, y perfeccionamiento en el uso de datos y estudio de casos.



Limitaciones en la aplicación de las auditorías

Es importante resaltar que existen limitaciones comunes que los equipos enfrentan al realizar auditorías, por ello se debe pensar en la estrategia óptima que mejor se adapta a la cuestión que se está investigando y a las condiciones de trabajo, ya sean tiempo, equipo, capacidades, conocimiento del objeto y de las técnicas de auditoría, apoyo de expertos, etc. De ese modo, se obtendrá una estrategia óptima de trabajo.

Otra limitación que se presenta, es el difícil acceso a las personas o a la información, ya que hay un costo muy alto en viajes, dificultad para congregar personas para reuniones o entrevistas, algunas informaciones son sigilosas, datos incompletos, locales de difícil acceso, tasa de respuesta de la encuesta (cuestionarios) muy baja.

Pero ¿qué hacer en esos casos? Se debe declarar esas limitaciones, ya que algunas de ellas, como la fragilidad de los datos, puede servir de evidencias para fundamentar un hallazgo, y si se considera que la limitación puede perjudicar significativamente el éxito de la auditoría, se debe repensar y discutir la oportunidad de evaluar o no a cada cuestión en un determinado momento.

Recomendaciones

El futuro para el Tribunal de Cuentas es el fortalecimiento de la auditoría de desempeño, que se logrará mediante el mejoramiento de su metodología, con lo cual se logra incrementar la legitimidad y calidad de la auditoría. Asimismo, se debe recomendar lo que es más importante y garantizar que las propuestas sean concretas y factibles de implementar, y, considerar el progreso de la actuación en las comisiones del Parlamento, con lo cual se obtiene responsabilidad política, ya que en la actualidad, eso es muy frágil. Por ello, la auditoría tiene el desafío de demostrar a los diputados, la importancia de ese trabajo como mecanismo efectivo para una real mejora de la calidad del gasto público.

Por otro lado, para mejorar el trabajo realizado por el TCU, se propone ampliar el uso de los criterios de economicidad y efectividad, e introducir nuevas metodologías como el grupo focal y la muestra probabilística. Asimismo, se debe introducir la categoría de hallazgos positivos, ya que se considera que los auditores deben ser imparciales durante la evaluación, de modo que si el gestor realiza un buen trabajo, se debe colocar esa evidencia en el informe. También, se debe introducir métodos de estimación de los beneficios potenciales de la auditoría (informe) y cuantificarlos en el monitoreo.

Finalmente, se podría decir que la auditoría de desempeño es considerada como un sueño que los tribunales de cuentas o contralorías están empezando a desarrollar, algunas están ya en un nivel más avanzado, pero todavía hay un gran camino por recorrer. En ese camino, se presentarán muchas personas que no apoyan e incluso desacreditan este tipo de trabajo, lo que ocurrió al principio en el TCU, pero la idea es intentar hacer un poco más cada día, hacer algo mejor, y en ese recorrido, se puede asegurar el logro de grandes resultados, ya que todo depende de la voluntad.

Una Experiencia exitosa en Auditoría de Desempeño

Los trabajos de fiscalización superior se modifican o se van actualizando de acuerdo a las necesidades que van surgiendo durante la intervención o según los resultados obtenidos de esas auditorías.

En el caso de la Oficina del Auditor General de la República de Sudáfrica (AGSA, por sus siglas en inglés), desde el 2012 se implementó un sistema de mejora y rediseño de las estrategias de ejecución de las auditorías de desempeño y, con ello, se instituyó una nueva perspectiva de control.

El objetivo de los Gobiernos es mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos en general, brindando mejores servicios y optimizando lo que ya se está haciendo.

Pasado, Presente y Futuro de las Auditorías de Desempeño

A raíz de los cambios aplicados en el 2012, la AGSA modificó los tipos de intervención, de manera que antes, el 80% de las auditorías de desempeño eran transversales, las mismas que tomaban mucho tiempo en ser ejecutadas y por ende, los entregables tardaban mucho más de lo previsto. Contrariamente, en el 2015 se visualiza un notable cambio, ya que se han priorizado las auditorías integradas, dejando sólo con un 5% a las auditorías transversales y un 15% a las auditorías independientes.

Las auditorías se realizaban sólo en cuatro sectores del gobierno, pero con la nueva metodología, actualmente, la AGSA participa en todos los sectores, facilitando la diversificación del tipo de trabajo realizado.

De otro lado, los cambios aplicados por la AGSA no sólo se han dado en las metodologías de aplicación de las auditorías, sino también, han implicado la diversificación de habilidades del equipo de trabajo, ya que en el 2012 la AGSA contaba con un equipo de 91 trabajadores conformado por auditores y contadores, mientras que en la actualidad hay sólo 79 puestos ocupados, de los cuales el 16% lo conforman especialistas sectoriales, con lo cual se ha logrado

mejorar el producto entregado al gobierno.

Cambios Clave en el ambiente externo

El trabajo de la AGSA ha generado mayor interés dentro de los departamentos del gobierno, dando paso al debate entre los actores, ya que estos han empezado a considerar a la Contraloría como un aliado de la democracia, debido al trabajo desarrollado con las auditorías de desempeño, el cual está enfocado en mejorar el sector público. Eso denota un involucramiento más preciso por parte de los grupos de interés acerca de los resultados de auditoría.

De la misma forma, se han presentado resultados positivos en el ámbito externo, ya que la AGSA, estratégicamente, ha dedicado tiempo en reclutar expertos de las diferentes áreas en el sector privado, con el fin de optimizar la labor que viene ejecutando. Asimismo, se ha observado cambios en el comportamiento de la ciudadanía, ya que ahora identifican los servicios ofrecidos por la contraloría y tienen mayor interés por dar lectura a los informes de las auditorías. Ello es una evidencia del aumento de la comprensión e importancia dedicada a los informes integrados sobre temas de desempeño, ambiente y gobernanza.

Además, se aprecia un enfoque creciente del gobierno en temas de salud, infraestructura, educación, agua y saneamiento, y servicios básicos. A la par se identifica mayor interés nacional en materia ambiental.

Respuesta a los cambios clave

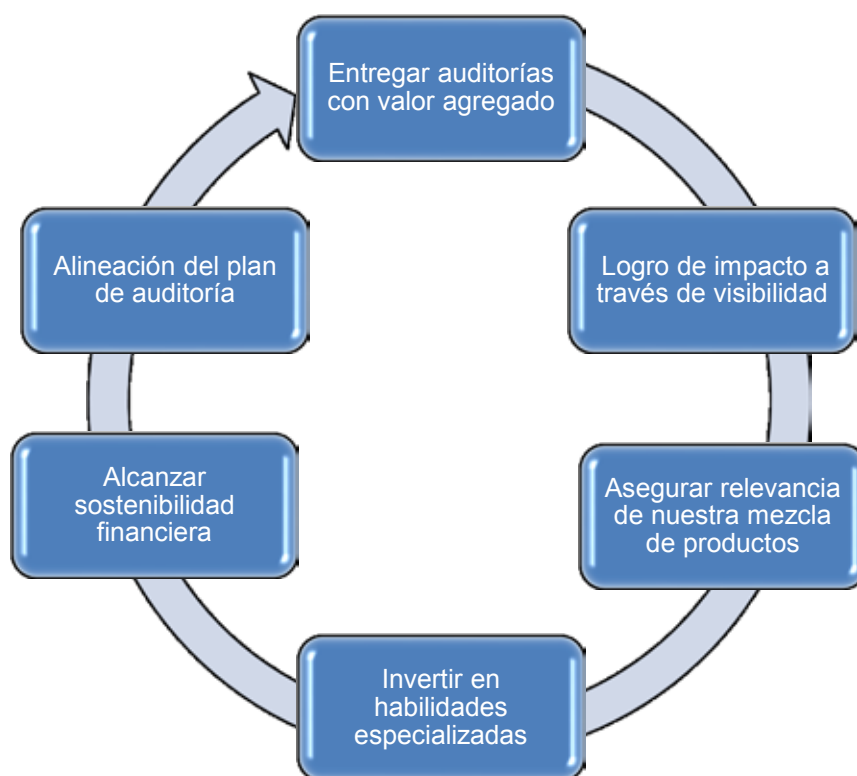
Una de las consecuencias o efectos de la etapa de reestructuración que sufrió la AGSA, es que en la actualidad se han perfeccionado las auditorías de desempeño, con el fin de brindar auditorías con valor agregado, logrando superar cuantitativamente el número de auditorías y de informes presentados anualmente.

En ese sentido, la AGSA ha elaborado una cadena de valor para la ejecución de las auditorías de desempeño.

En ese proceso, se ha reconocido la necesidad de visibilidad y diversidad que deben tener los productos entregados, abordando, de esa manera, las necesidades de los actores, con el fin de tener mayor impacto.

De la misma forma, nos hemos preocupado por optimizar los recursos financieros y alinear el plan de auditoría de acuerdo a la política del gobierno. A continuación se muestra un diagrama con la estructura de trabajo actual de la AGSA.

El objetivo es ofrecer auditorías de desempeño como un plan de integración e implementación, cambiando la manera de cómo se identifican los riesgos y trabajando en conjunto auditores y especialistas, a fin de crear un producto de mayor utilidad para el gobierno.



Centro de Excelencia de la AGSA

Un logro importante a partir de los resultados de las auditorías, fue la creación de un Centro de Excelencia, el cual enfoca su trabajo en tres prioridades del gobierno: salud, educación y desarrollo de infraestructura. Este centro alberga funcionarios de alto nivel y especialistas en cada una de sus áreas de trabajo, pero también a personal de menor nivel, mayoritariamente jóvenes, los cuales presentan otras habilidades que resultan útiles para perfeccionar los productos con un enfoque novedoso, buscando la accesibilidad al gobierno y a la vez, lograr el desarrollo del talento interno en los principiantes.

El Centro de Excelencia brinda capacitaciones para compartir conocimientos con los equipos que realizan auditorías y ejecuta encuestas regulares de clima laboral con especialistas del centro, con el fin de homogeneizar la perspectiva de trabajo y poder brindar un producto enriquecido al final de la auditoría.

Por otro lado, la AGSA en su afán por mantenerse actualizada en cuanto a procedimientos de control se trata, se encuentra en un proceso de realineación, con el fin de incluir mejoras en su manual de auditorías de desempeño, adoptando la ISSAI 300, la alineación a las ISSAI 3000 y 3100, así como la vinculación con otras entidades de fiscalización superior que les permitirá conocer nuevas metodologías y experiencias exitosas. Asimismo, se considera trascendental la participación de todas las EFS en INTOSAI.

Un estudio de caso: Aplicación de auditoría de desempeño en el Proyecto de Infraestructura de viviendas rurales, servicios y saneamiento en las zonas rurales de Sudáfrica

Este país sureño del continente africano, está compuesto por nueve provincias, de las cuales siete (40%) son rurales, en donde la población vive en comunidades y tribus, y, debido a que la infraestructura en estas áreas es casi inexistente, los asentamientos lanzaron un programa de infraestructura para viviendas, de manera que las personas tuvieran acceso a servicios de agua potable y saneamiento.

El proyecto contemplaba la construcción de 42 mil baños a un costo de R\$ 1,2 mil millones (un poco más de USD 100 mil)

Para este proyecto se formó un equipo de auditoría de aproximadamente cinco personas, de los cuales cuatro eran auditores y uno era experto en infraestructura.

Al finalizar la auditoría, los resultados mostraron que la compañía a cargo de la gestión, no administró efectivamente el proyecto, dando lugar a la certificación de letrinas VIP de mala calidad. La AGSA emitió un informe en el cual recomendó introducir una supervisión apropiada, y en respuesta a ello, la compañía puso en marcha planes para solucionar los problemas y asignó un proveedor independiente para el trabajo de control de calidad.

Otro hallazgo realizado fue que la empresa gestora del proyecto no fue medida contra los entregables del proyecto, por ello, en el informe de auditoría se recomendó que los pagos de la compañía debían vincularse entre lo que se pagó a la empresa gestora y la cantidad de baños que se construyeron.

La respuesta de la compañía fue positiva, en la medida de que optaron por cambiar la estructura de pagos, de tal manera que el 40% del pago a la empresa gestora del proyecto, se vinculó a los productos entregados.



Por otro lado, se descubrió una duplicidad en las funciones de gestión, lo que conllevó a la falta de rendición de cuentas, ya que no estaban definidos los parámetros (quién se encargaba de rendir cuentas, quien era el receptor de éstas y sobre qué se debía rendir), por ende, la recomendación fue establecer una definición clara de dichos roles. Como resultado, la empresa cambió el acuerdo de nivel de servicio que había firmado con la empresa gestora del proyecto, a fin de supervisar el trabajo de los agentes ejecutores.

Otro hallazgo importante, fueron las divergencias entre la cantidad de baños registrados que se habían completado y el monto que se gastó; en consecuencia, el informe de auditoría solicitó dar cuenta por la diferencia, logrando así un resultado positivo, ya que todos los trabajos en curso se completaron y los registros de activos se actualizaron.

Asimismo, mediante la auditoría de desempeño se observó que existía evidencia de comportamiento anticompetitivo entre la gente, por ello se solicitó al departamento adecuado que investigue este caso, el cual fue enviado a la Comisión de Competencia. Asimismo, evidenciaron el incumplimiento de las normas y estándares aprobadas, por lo cual se recomendó un monitoreo apropiado del proyecto. La respuesta de la compañía fue establecer planes en marcha para solucionar problemas de calidad y asignó un proveedor independiente para el control de calidad.

En ese sentido, las lecciones aprendidas del caso expuesto, muestran que cuando se auditan proyectos implementados por el gobierno, todos tienen temas subyacentes, por lo que casi siempre el proceso de la cadena de suministro es inefectivo. Además, se presenta una planificación muy deficiente en la implementación de los proyectos, lo que normalmente origina fallas o retrasos masivos a la entrega de los proyectos o la subutilización de las instalaciones que se hayan construido.

Los resultados hallados y sobre todo, las acciones de respuesta al informe de fiscalización, realizadas por la compañía a cargo, demuestran que las auditorías de desempeño son una manera eficaz y eficiente de llevar a cabo la fiscalización superior en el sector público.

Cabe recordar que anteriormente cuando la AGSA contrataba un proyecto de construcción de nueve meses, y después de cuatro años el proyecto todavía no había sido concluido, no había ninguna sanción, ninguna penalidad, ninguna supervisión, pero en la actualidad el trabajo de la AGSA mediante las auditorías de desempeño están cubriendo esos vacíos.

Se logró una mayor rendición de cuentas por parte de los departamentos gubernamentales, lo cual es producto de una respuesta rápida de la administración ante los resultados de la auditoría de desempeño.

Otro problema que se logró identificar, fue que había una gestión de ciclo de vida del proyecto muy pobre, lo cual hacía que muchos proyectos fueran completados, pero no cerrados respectivamente, porque no había una fecha de cierre. Entonces, se extendía demasiado el plazo entre la finalización de la obra y la puesta en marcha de la misma.

Por otro lado, en términos de buenas prácticas se ha identificado que la presencia de especialistas del sector, ayuda a los auditores gubernamentales a entender cómo funciona el gobierno, a interpretar los hallazgos de la auditoría, a investigar temas de auditoría, y a dar recomendaciones comprensibles para los departamentos.

Anteriormente, podían pasar de seis a nueve meses y los auditores estaban aún planificando la auditoría de desempeño. Y peor aún, se demostró que la mitad de dicha

investigación no era de utilidad, porque investigaban lo equivocado o no estaban muy seguros de cómo funcionaba el sector público.

Uso de lecciones aprendidas para mejorar las auditorías de desempeño: Auditando Infraestructura de Agua

Para iniciar dicho trabajo, el equipo encargado se cuestionó sobre ¿cómo usar todas las lecciones aprendidas para mejorar las auditorías de desempeño? Entonces, se decidió auditar un proyecto de infraestructura de agua tomando en cuenta lo aprendido.

El equipo encargado realizó un análisis de las necesidades del proyecto, para luego armar un modelo de finanzas que sea sostenible y por ende, pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos. Posteriormente, continuaron con la planificación de la calidad del capital humano y luego la asignación de recursos adecuados dentro del eslabón correcto de la cadena de valor. Ulteriormente, se consideró la etapa de monitoreo y evaluación, para terminar con la determinación de estrategias posteriores.

A continuación, la Cadena de valor del proyecto:



Al analizar la cadena de valor y observar el diagrama, la interrogante era saber ¿en dónde calzaba exactamente dicho proyecto? Ya que si es un proyecto de infraestructura general, se necesitaba vincular perfectamente el proyecto con los recursos. Por ejemplo se tenía que establecer ¿de dónde iba a provenir el agua?, ¿la fuente está lista para la ejecución del proyecto?, ya que una vez completada la infraestructura, se continuaría con otro proyecto cuyo objetivo era que una persona pudiera abrir un caño y obtener agua potable.

Esa fue la forma en que el equipo de auditores empezó a administrar los proyectos, no auditando proyectos independientes sino evaluando el impacto en los ciudadanos.

Sintetizando, el objetivo del proyecto consistía en lograr que todas las intervenciones que el departamento de agua y saneamiento hubiera establecido, permitiría que una persona pueda tener acceso a abrir un caño y poder beber agua potable. Cabe precisar que si no se lograba eso, significaría que todos los esfuerzos que se estaban realizando no iban a poder responder al objetivo de la entrega del servicio que se estaban planteando.

El propósito de la auditoría consistió en certificar la existencia de infraestructura correcta de agua, asegurarse que ese producto se encuentre en buena condición, es decir, que no haya fuga, que reciba mantenimiento frecuente, y que permita la preservación de recursos de agua. Asimismo, se buscaba que la inversión en infraestructura de agua tenga como resultado que los hogares, finalmente, reciban agua potable.

Los hallazgos preliminares, según AGSA, al ser conocidos por el departamento de agua y saneamiento del gobierno, determinaron un aumento significativo de inversión en infraestructura en áreas rurales, así como la provisión de infraestructura mayor de agua en dichas zonas, considerando desarrollo de recursos, infraestructura mayor regional e infraestructura de conexión e interna.

De esta manera, gracias a la auditoría de desempeño se obtuvieron más hogares rurales con acceso a agua potable, para lo cual se construyeron instalaciones de agua a granel, las viviendas pudieron tener acceso a agua a máximo 200 metros de sus viviendas, que es el estándar que había sido establecido por el departamento de agua y saneamiento.

Auditoría Operacional

La Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ha definido las auditorías de desempeño como auditorías operacionales, estando establecido en la norma de auditoría aprobada por la contralora en el año 2013.

La Oficina del Contralor de Puerto Rico, ha tenido experiencia en materia de auditorías operacionales desde el año 2012.

Hasta el año 2011, la oficina efectuaba auditorías de cumplimiento y auditorías especiales. A partir del año 2012 se comenzó a capacitar un grupo del personal en materia de auditorías operacionales. El proceso tuvo cuatro etapas: en la primera etapa del proceso se capacitó un grupo del personal, en la segunda etapa se constituyó un comité de desempeño para trabajar en la conceptualización de las auditorías operacionales en la oficina, en la tercera etapa, se realizó una auditoría piloto, y en la cuarta etapa (actualmente en curso) se evalúa los resultados alcanzados luego de realizar dicha auditoría piloto y dar continuidad a este tipo de auditorías.

Primera Etapa

En la primera etapa, (etapa de capacitación del personal), la oficina realizó capacitaciones tanto en Estado Unidos como en Latinoamérica. En el 2012, un grupo de dicha oficina tomó un adiestramiento ofrecido en Washington D.C, lo que les permitió conocer cómo los Estados Unidos llevaban a cabo las auditorías operacionales y cuál es el enfoque que le da la Oficina General de Auditoría (GAO, por sus siglas en inglés) a este tipo de auditorías.

Además, entre el 2012 y 2013 un grupo participó del programa de pasantías sobre la práctica de auditorías de desempeño que ofrece la Auditoría Superior de la Federación de México. Ese programa de pasantía duró aproximadamente seis meses, y fue realizado en dos etapas, la primera a distancia, y los siguientes tres meses el grupo viajó a la Ciudad de México y participó de los equipos de auditoría en la Auditoría Superior de la Federación.

En el 2012, otro miembro de la oficina participó en un internado laboral en la Oficina del Auditor del Estado de Colorado en Estados Unidos y también formó parte de un equipo de auditoría en dicha oficina. En ese año también otro grupo tomó el curso de auditoría de rendimiento que ofrece el Tribunal de Cuentas de Brasil.

Segunda Etapa

Luego de culminar esta primera etapa de adiestramiento durante el año 2012, la segunda etapa del proceso fue constituir un Comité de Desempeño. Los propósitos de dicho comité fueron: analizar la facultad que tiene la oficina para realizar auditorías operacionales, establecer la normativa aplicable para las siguientes auditorías a realizar, y determinar el tema de la primera auditoría piloto que esperaba comenzar durante el año 2014.

El mandato de la oficina del contralor para realizar las auditorías operacionales, está establecido entre tres documentos: la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en donde se establece que el contralor fiscalizará todos los ingresos, las cuentas y los desembolsos de nuestro gobierno; e mandato establecido en la ley de creación (Ley N° 9 de 1952), en la cual, entre otras cosas, se establecen los poderes y los mecanismos para llevar a cabo las investigaciones que tiene la oficina del contralor; y el tercer documento que establece mandato de la oficina, es la norma de auditoría del contralor, firmada en el 2013, la cual entre otras cosas, incluye los tipos de auditoría que puede efectuar nuestra oficina y entre ellos están las auditorías operacionales.

Además de evaluar el mandato, el Comité de Desempeño se dio la tarea también de elaborar una guía de auditoría operacional para poderla utilizar, y que fuera la base de los trabajos en la auditoría piloto que se iba a comenzar. Esa guía operacional se nutre principalmente de las recomendaciones que están establecidas en las normas emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) especialmente en la Norma Internacional para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés) 3100, que brinda una serie de recomendaciones para las entidades fiscalizadoras que están comenzando a dar sus primeros pasos en materia de auditorías operacionales. La guía también se nutre de toda la información recibida en los distintos adiestramientos realizados tanto en Estados Unidos como en México, así como los documentos que provistos por el Tribunal de Cuentas de Brasil y también documentos del Tribunal de Cuentas Europeo.

La guía elaborada incluye las tres etapas que debe tener la auditoría operacional: la planificación, el trabajo de campo y la comunicación de resultados; con los trabajos básicos que se deben incluir en cada una de estas etapas. También se define en dicha guía cuál va a ser la vertiente que la oficina del contralor va a estar evaluando. En ella se establece que se evaluará la efectividad, eficiencia y economía con sus debidas definiciones. Además, incluye unas secciones sobre la creación de las preguntas de auditoría y ejemplos de estas.

Culminada la etapa del establecimiento del borrador de la guía operacional, el Comité de Desempeño pasó a determinar el tema de la auditoría piloto. Para ello se seleccionó un tema social; en específico, un tema relacionado con salud pública: la vacunación a los niños desde su nacimiento hasta adolescentes de 17 años de edad. La auditoría comenzó en abril del 2014 y tuvo una duración de un año y un mes aproximadamente.

Los criterios que se tomaron en consideración para seleccionar ese tema para esa primera auditoría piloto fueron varios. Uno de los criterios que tomó en cuenta fue que se

tratara de un programa que ofreciera ayuda y ofreciera servicio a los ciudadanos en un tema social. También se tomó en consideración que se tratara de un tema de una complejidad moderada, que no necesitara ayuda mayor de peritos especializados, de manera que el equipo de auditoría pudiera realizar los trabajos sin mayores complicaciones. También se tomó en consideración que el tema seleccionado estuviera fuera de la prensa en esos momentos, pues la existencia de hechos mayores que se estuvieran señalando en la prensa supondría una presión mayor de trabajo para el equipo que iba a estar realizando la auditoría. Además, se consideró que el tema perteneciera a una entidad gubernamental que hasta el momento haya sido cooperadora con las auditorías de la oficina, pues eso ayudaría al equipo en sus trabajos diarios.

Otro aspecto considerado es que se contara con disponibilidad de información, de estadísticas, de datos recopilados sobre ese tema. Y por último, que el tema seleccionado perteneciera a una agencia que contara con su plan estratégico, que tuviera documentos de planificación estratégica establecidos. Esto debido a que la normativa relacionada con la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental es del 2010, y a la fecha no se ha logrado aún un cumplimiento de todas las agencias con dicha ley. Por ello era importante que la entidad seleccionada sí fuera de las que estaba en cumplimiento y pudiera mostrar un documento donde estuviera establecido sus metas y sus objetivos, con las actividades para alcanzar dichos objetivos y dichas metas.

Tercera Etapa

La tercera etapa consistió en realizar propiamente la auditoría piloto. Con ello se buscaba establecer la metodología que eventualmente se iba entonces a utilizar para llevar a cabo cada una de las etapas, la planificación, el trabajo de campo y la comunicación de los resultados.

También se buscaba poner en práctica los conocimientos que hasta el momento se había adquirido en la evaluación de los distintos enfoques, pues una auditoría operacional puede evaluar tanto un enfoque orientado a la problemática como puede evaluar el sistema de desempeño de esa entidad, así como los resultados que ha alcanzado. Como ya se había obtenido el conocimiento de esos tres enfoques, se buscó ponerlos en práctica; así como poner en práctica cómo evaluar cada uno de los aspectos, ya fuera efectividad, eficiencia y economía de acuerdo a lo aprendido hasta el momento.

Cuarta etapa

La cuarta etapa es evaluar los resultados y dar continuidad. En esta etapa se encuentra actualmente la oficina, pues el borrador del informe se terminó en mayo del presente año y se envió a la entidad relacionada y otras entidades que inciden en el proceso que auditamos para obtener sus comentarios. Con los comentarios recibidos, el borrador del informe está en el último nivel de revisión de la oficina para publicarse próximamente; se espera que en este mes se pueda publicar. En esta cuarta etapa, se buscó, además, evaluar los resultados alcanzados luego de culminar la auditoría. También se buscó probar y aprobar la guía de auditoría operacional; pues se puso en práctica en la auditoría un borrador al que se le han hecho una serie de mejoras de acuerdo a los trabajos

realizados. También se espera continuar capacitando al personal para ampliar el número de personal especializado en materia de auditorías operacionales en la oficina. Y por último, se espera continuar con la realización de las próximas auditorías operacionales; en el mes de setiembre la oficina está próxima a realizar una auditoría operacional, ya no como proyecto piloto sino como auditoría regular sobre el tema de la población envejeciente del país.

¿Cómo se realizó la Auditoría Piloto?

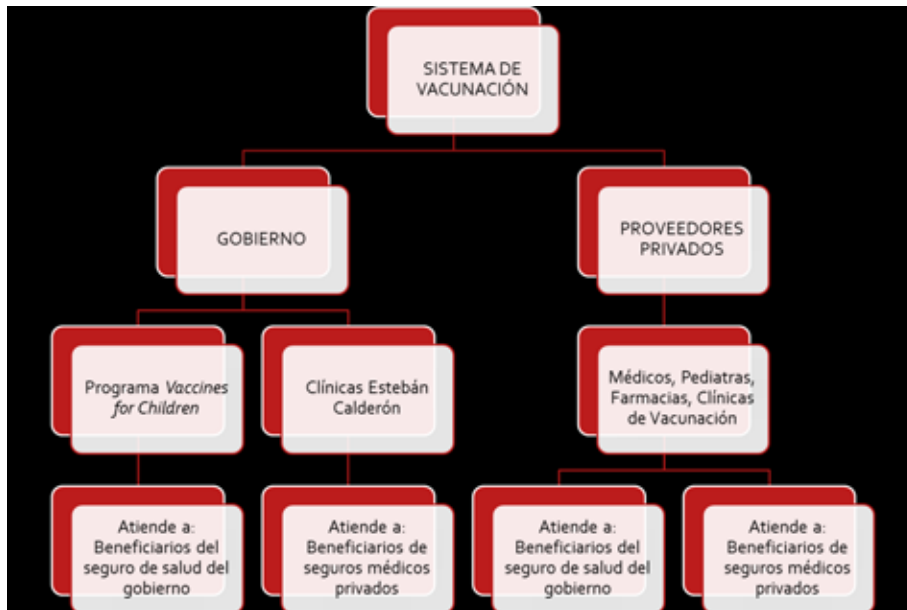
Una vez que el comité de desempeño seleccionó el tema, pasó a realizar el análisis de cuál era la entidad que estaba encargada de la vacunación; es decir, de atender los asuntos relacionados con la vacunación en el país. En el caso de Puerto Rico, se cuenta con el departamento de salud, que tiene una división de vacunación que es la encargada, siendo esta entidad a la que se anunció la auditoría operacional que iba a comenzar. En la realización de la auditoría, se cubrió las tres etapas básicas: se realizó una planificación que tuvo una duración aproximadamente de cinco o seis meses, mientras que el resto del año se realizaron las etapas de trabajo de campo y la comunicación de los resultados.

Durante la primera etapa, se estudió toda la información sobre el trasfondo histórico, legislación y disposiciones legales actuales relacionadas. También se estudió las partes interesadas en el proceso (análisis de stakeholders); desde la entidad, el departamento de salud hasta los pacientes que reciben las vacunas y todo tipo de grupos a favor y en contra de la vacunación que son parte del proceso.

Para la planificación de la auditoría, el equipo de auditoría hizo un estudio amplio de toda la información relacionada con el sistema de vacunación en Puerto Rico.

También se estudiaron todos los datos estadísticos disponibles sobre vacunación, los niveles de cobertura, los lugares donde se ofrecen los servicios de vacunación tanto a pacientes que tienen el seguro médico del gobierno, como los pacientes que cuentan con su seguro médico privado. Finalmente, el equipo de auditoría se dio a la tarea de estudiar todo lo relacionado con el sistema de desempeño de la división de vacunación, a quienes se solicitó su plan estratégico, sus planes de ejecución anual, y sus informes de resultados para un año en específico.

Resumen del Mapa de Procesos de Vacunación en Puerto Rico



Durante la etapa de planificación, se elaboraron una serie de documentos importantes. Entre ellos, el mapa o diagrama de procesos que realizó el equipo de auditoría. Este fue muy importante durante todo el transcurso de la auditoría porque en él se resume cómo es el proceso de vacunación en Puerto Rico.

El sistema de vacunación está compuesto por el área que atiende el gobierno y el área de los proveedores privados que también ofrecen vacunación. En el caso del gobierno, los servicios se ofrecen a través de un programa llamado *Vaccines for Children*, que atiende a beneficiarios del seguro de salud del gobierno y recibe fondos federales para dicho propósito y también cuenta con unas clínicas de vacunación, llamados clínicas Esteban Calderón que atiende a beneficiarios que cuentan con seguro médico privado, correspondiente a la parte que atiende el gobierno.

Adicionalmente existen también proveedores privados, como médicos, pediatras, farmacias y clínicas de vacunación privada, que ofrecen inmunizaciones a sus pacientes. Estos atienden tanto a pacientes con seguro de salud del gobierno y pacientes con seguro médico privado. El mapa de proceso es más amplio que el mostrado en esta presentación porque también incluye la legislación aplicable a cada una de las otras entidades gubernamentales que fiscalicen alguna área relacionadas con el proceso. Por ejemplo, en relación a los seguros médico privado existe la oficina del comisionado del seguro, que regula dicha industria, a los médicos y las compañías de seguro, y el contrato que se hace entre ambos para cubrir las inmunizaciones de sus pacientes.

Se hizo un análisis de stakeholders usando una matriz adaptada de la experiencia de Brasil. En ella se resume todas las partes interesadas en el proceso, y se establece cuál es el papel de cada parte, el interés que estos tienen, el grado de interés, si están a favor o en contra, en este caso de la vacunación, el impacto positivo o negativo en caso de que el programa auditado no atienda los intereses; y por último, cuál es la acción que iba a seguir el equipo de auditoría con respecto a esa

También se utilizó un documento para el análisis de las partes interesadas en el proceso. Este documento, se replicó y aplicó a partir de uno similar que se utiliza en el Tribunal de Cuentas de Brasil.

parte interesada: si la iba a entrevistar, si no la iba a tomar en consideración porque no estaba relacionada con el objetivo, si iba a acercarse a ellos mediante una entrevista telefónica, un cuestionario o una encuesta. Todo eso se documentó también en el formulario.

Luego de haber realizado el estudio de la información y de analizar la problemática que hasta el momento se había reseñado tanto en informe de gremios especializados con los médicos, el cuerpo de médicos de Puerto Rico, el colegio de médicos de Puerto Rico, la Academia Americana de Pediatría, universidades y la prensa (que había reseñado también situaciones en los últimos años); el equipo de auditoría pasó a establecer los objetivos que se iba a evaluar en la etapa de trabajo de campo. Se definieron cuatro objetivos. El primero fue la evaluación de la accesibilidad a los servicios de vacunación. El segundo, evaluar el sistema de desempeño de la división auditada. El tercero, evaluar los resultados que dicha división había alcanzado para un año en específico. Y el cuarto objetivo, evaluar la economía en el ejercicio de los fondos asignados a la división de vacunación para administrar vacunas.

Luego de determinar los objetivos, el equipo de auditoría pasó a preparar el plan de auditoría y la metodología de auditoría. En el plan de auditoría se presentan las preguntas y las sub preguntas para cada objetivo señalado anteriormente; mientras que en el documento de metodología de la auditoría se establece los métodos que el equipo de auditoría va a emplear para contestar cada pregunta, ya sea una encuesta, una entrevista, estudios, evaluación de muestras, entre otros.

Durante la planificación, otra de las herramientas útil fue el panel de referencia. El panel de referencia tiene el propósito de asesorar en aspectos técnicos al equipo de auditoría. También, evaluar el plan de auditoría y la metodología que el equipo había preparado y evaluar que dicho plan de auditoría no tuviera fallas de conceptualización, así como brindar recomendaciones técnicas. En el panel de referencia para esta auditoría se incluyó al decano de la escuela graduada de salud pública de la Universidad del Estado, la decana de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico y el director del instituto de estadística de Puerto Rico. Cada uno apoyó al equipo de auditoría en su materia especializada.

El trabajo de campo consiste básicamente en realizar el plan de auditoría que se informó en el memorándum de planificación, y evaluar cada objetivo utilizando la metodología que se estableció previamente.

Al culminar la planificación se preparó el memorándum de planificación, que recogió la información sobre los objetivos que el equipo de auditoría iba a evaluar, el alcance de estos objetivos, los documentos del plan de auditoría y la metodología de auditoría y el estimado de tiempo aproximado para la fase del trabajo de campo. Luego de la aprobación de dicho documento por parte de la gerencia de nuestra oficina, se inició la etapa de trabajo de campo.

La metodología aplicada durante la auditoría incluyó una serie de entrevistas en la entidad auditada y en las otras entidades relacionadas que tenían responsabilidad en el proceso de la vacunación. También se entrevistaron las entidades gubernamentales que están relacionadas con la normativa de rendición de cuentas y transparencia gubernamental en

el país. Esto porque también se evaluó el sistema de desempeño de la división de vacunación. Finalmente, se entrevistó a los grupos de interés relacionados con la vacunación, coaliciones, grupos a favor y grupos en contra de la vacunación, entre otros.

Además de entrevistas, se realizó una encuesta a los médicos del país, a través del colegio de médicos de Puerto Rico, enviándola a su presidente para que la distribuya a su matrícula. En la encuesta, se les preguntó cuántos estaban ofreciendo los servicios de vacunación; a los que no les estaban ofreciendo se les solicitaron las causas o razones por las que no estaban proveyendo vacunación. También se les preguntó sobre el pueblo o municipio de la isla en que estaban dando sus servicios. Esto debido a que el equipo de auditoría quería determinar en qué pueblos estaban desprovistos y cómo se evaluaba la accesibilidad.

También se realizó un ejercicio de comparación con otra jurisdicción: se hizo un benchmark con Estados Unidos. Se quería comparar los costos de vacunar a un niño en los Estados Unidos versus el costo en Puerto Rico para la evaluación del criterio de economía. Otra de las herramientas que se usó durante la planificación fue la evaluación del plan estratégico de la división de vacunación y todos sus componentes. Se identificaron cuáles eran los objetivos, las metas, las actividades establecidas y el informe de resultado. También se evaluaron datos estadísticos y reportes que la división de vacunación ha preparado sobre los niveles de cobertura y los lugares que proveen vacunación en el país.

Finalmente, se obtuvieron cuatro resultados. En el primero, relacionado con la accesibilidad, se determinó que el sistema de vacunación no es efectivo en proveer accesibilidad a los servicios de vacunación a los niños y adolescentes de cero a 17 años que tienen seguro médico privado; no en los que reciben los servicios a través del seguro del gobierno. ¿Por qué no es efectivo el sistema de vacunación? Porque no se ha promovido la participación de los pediatras en la vacunación; la auditoría reflejó que sólo un 10% de los pediatras en el país ofrecen los servicios de vacunación. Y la entidad con responsabilidad, en este caso el departamento de salud, no ha promovido la participación de estos, cuya situación es importante. Si el sector privado deja de atender esa población, el gobierno tiene que tomar acción porque se trata de un problema de salud pública por lo que es mejor que este tome acción oportuna y promueva que los pediatras entren nuevamente a la vacunación.

Luego del trabajo de campo, se determinaron cuatro resultados de auditoría, uno de ellos favorable (economía) y los otros tres con observaciones (accesibilidad, sistema de desempeño y plan de ejecución anual).

Otra de las razones por las cuales el sistema de vacunación no es efectivo, es porque la entidad no está fiscalizando adecuadamente el cumplimiento con la herramienta electrónica que tiene el país para registrar la inmunización. Puerto Rico cuenta con el denominado registro electrónico de la vacunación, en el cual tanto los proveedores privados como las instituciones escolares tienen que registrar la información de sus pacientes y de su matrícula así como la vacunación en ellos, si están al día o qué vacunas les faltan. Se determinó que el departamento de salud no está fiscalizando

adecuadamente el cumplimiento con dichos registros, lo que afecta el sistema de vacunación y no permite que sea efectivo.

El segundo resultado encontrado durante la etapa de trabajo de campo está relacionado con el sistema de desempeño de la división de vacunación. Se determinó que dicho sistema no permite una rendición de cuentas adecuada ni medir su ejecución, pues el plan estratégico y el plan de ejecución no contiene los elementos necesarios para la medición de sus actividades, objetivos y metas: no tenía indicadores ni metas cuantificables.

El tercer resultado está relacionado al cumplimiento del plan de ejecución anual y con los resultados alcanzados por la división. En este caso, el equipo de auditoría no pudo medir la efectividad y la eficiencia en la ejecución de la división por la falta de indicadores y por la falta de metas cuantificables y medibles.

El cuarto resultado, el que salió favorable, tiene que ver con la economía en el ejercicio de los fondos por parte de la división. Allí se concluyó que sí se cumple con el principio de economía, ya que en el ejercicio de los fondos de un año específico, el año 2013, el costo promedio por beneficiario disminuyó en comparación con el año 2011. Además, el costo de vacunar un niño que tiene el seguro médico del gobierno es menor que un niño que recibe la inmunización a través de su seguro privado, por lo que el gobierno está proveyendo los servicios a un menor costo.

Comunicación de Resultados

Luego de culminada la etapa de trabajo de campo, se inició la etapa de comunicación de los resultados. El equipo redactó una carta a la gerencia, incluyendo los cuatro resultados señalados; la que fue enviada a entidad auditada para sus comentarios. Estos se recibieron, se realizaron los cambios necesarios, y entonces se realizó el borrador del informe de auditoría. Ese borrador de informe de auditoría, previo a su envío a la entidad, se envió al panel de referencia para que estos revisara lo que en él se comentaba y nos pudiera dar sus recomendaciones para cualquier falla de conceptualización. Recibida las contestaciones de los tres miembros del panel de referencia, el borrador del informe de auditoría se envió a la entidad auditada, al departamento de salud, y a las entidades relacionadas en el proceso (seis entidades en total) para sus comentarios. El borrador del informe se revaluó una vez que se recibieron todas las contestaciones. Se incorporaron esas mejoras, y luego de corregir el documento ya está en el último nivel de revisión por parte del sub contralor y la contralora, para su próxima publicación.

Cabe destacar que ya se han empezado a ver algunos efectos de la gestión de la oficina, aun cuando el informe aún no ha sido publicado. Uno de ellos es el compromiso que asumió la entidad auditada en aumentar los esfuerzos para mejorar la accesibilidad a la vacunación así como mejorar su sistema de desempeño. Ellos recibieron, de buena manera las recomendaciones que se les realizó en materia de las deficiencias que tenía su documento de planeación, comprometiéndose a mejorarlo y a establecer metas que sean medibles y cuantificables, así como indicadores. También, se ha evidenciado acciones que han tomado otras entidades relacionadas con el proceso.

Por ejemplo, la oficina del comisionado del seguro ya ha tomado acción y ha multado a las oficinas de seguro médico privado que no estaban cumpliendo con los requisitos de cubierta de las inmunizaciones. También, las instituciones educativas que están a cargo de la educación privada y pública han emitido directrices para el cumplimiento con el registro electrónico de vacunación. Por otro lado se observa cambios en legislación: se emendó la ley que requiere que todo proveedor de vacuna tenga una licencia para almacenar y proveer vacunas, para flexibilizar un poco los requisitos y hacer que los médicos comiencen a vacunar. Se presentó también una medida legislativa para enmendar la ley del 2010 que establece la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental.

Con toda esta gestión, se espera una mejora en los servicios de vacunación, que se mejore la accesibilidad a los servicios, que el registro electrónico de vacunación sea adecuado, y también se espera una acción oportuna por parte del gobierno para promover la participación de los pediatras en la vacunación. Aunque hay indicios satisfactorios, el efecto está por verse una vez el informe sea publicado y se vea la continuidad de la acción por parte de las entidades relacionadas.

Finalmente, es preciso señalar que dentro de los planes futuros de la oficina destacan: continuar la capacitación del personal y ampliar el banco de personal que va a estar especializado en materia de auditorías operacionales; ampliar la normativa, mediante una iniciativa para incorporar las normas que emite la INTOSAI; continuar la realización de las auditorías operacionales y ampliar los conocimientos, en materia de la selección de temas para las auditorías operacionales. También se espera entablar un diálogo con las instituciones como las universidades para que colaboren como parte de los paneles de referencia, y llevar un mensaje a los cuerpos legislativo del país sobre la utilidad de este tipo de auditorías en la aprobación de los presupuestos.

Hacia la implementación de Auditorías de Desempeño en El Salvador

Como las distintas EFS, la Corte de Cuentas de El Salvador, viene recorriendo un camino para implementar la auditoría de desempeño en base a las normas de la INTOSAI, partiendo de su marco legal. En efecto, la constitución de la república en su artículo 195 da la potestad de fiscalizar la hacienda pública y el presupuesto. Parte de los atributos que se tiene en ese artículo, se refiere a la fiscalización de la gestión económica de las entidades, asimismo se tiene el examen de gestión en la cuenta de hacienda pública. En la ley orgánica en el artículo número 5 se tiene la práctica y las diferentes auditorías que la corte de cuentas realiza, por lo que se tiene los tres tipos de auditoría; la auditoría financiera, la auditoría examen especial o cumplimiento y también la auditoría operacional o de gestión que actualmente se llama auditoría de desempeño.

Como se puede apreciar en parte de las definiciones en la ley orgánica, la auditoría de desempeño examina la eficiencia, la efectividad y la economía de las instituciones así como el uso de los recursos, y su examen de la parte de cumplimiento del objetivo o meta de las instituciones que se tienen en sus diferentes planes.



Antecedentes en la corte de cuentas en cuanto a la auditoría de desempeño

En 1995 se emite la ley de la corte de cuentas, con el cual nace la fiscalización como se conoce actualmente, es decir, la auditoría. En el año 2004, se emite el primer reglamento

de normas de auditorías gubernamental, ahí está básicamente lo que es la normativa que no tuvo ningún cambio sino hasta el 2014.

En el 2014, empieza a haber un cambio de normativa donde se dan lineamientos actualizados a los auditores. De ahí nace una nueva normativa de auditoría gubernamental. También se crea el manual de auditoría gubernamental y las políticas para tener toda una base de las diferentes formas de cómo hacer auditorías en la corte de cuentas.

Las auditorías de desempeño en el Salvador han pasado por un proceso de leyes y actualización de normas y procesos de implementación desde el año 1995.

En el 2015, se realiza la implementación del marco de medición del desempeño, en el cual se puede determinar cuál es la brecha institucional integrada por todos los departamentos, por todos los procesos de la corte de cuentas, ahí se puede observar que se tiene que buscar una mejora continua atendiendo las mejores prácticas que tienen otras EFS más desarrolladas y por lo tanto, se arma el plan estratégico de cinco años, un proyecto ambicioso que pretende que en cinco años como EFS se esté a la altura de las mejores EFS de Latinoamérica.

Dentro de esa brecha, se puede identificar qué se necesita para mejorar la normativa técnica. Se cuenta con colegas que ya están certificados para poder llevar a cabo el plan de implementación de la INTOSAI.



Como muchas de las diferentes entidades, se conoce perfectamente que el personal encaja en la parte legal, en la parte de cumplimiento, no así a darle un valor agregado a la institución desde la perspectiva del desempeño. Dentro de lo que se hace o los procedimientos que se lleva a cabo en las auditorías de gestión se puede ver que se tiene la parte de comunicación a los interesados o al auditado, en la fase de planificación se considera el conocimiento de la entidad, se estudia la entidad para poder tener algún tipo de criterio o de poder identificar cuáles son sus objetivos, cuáles son sus metas, cuál es el propósito o el negocio en sí de la institución.

Los auditores administran el riesgo pero es un riesgo de auditoría no es un riesgo de entidad o de objetivos o de metas que deberían saber manejar. En la fase de planificación se utiliza métodos de recolección para buscar la efectividad y la eficiencia de la institución, en la fase de examen se tiene por ley un acceso irrestricto de toda la información de las instituciones, esto ayuda. También los papeles de trabajo son debidamente diferenciados, se tiene un periodo para guardar la documentación, cinco años los papeles de trabajo y los informes diez años, todo esto es parte de lo que ya la INTOSAI ya dice que se debe de cumplir.

Sin embargo, en la fase de informe de la auditoría que se realiza no se tiene el resultado, el insumo real, el valor agregado. El auditor hace un informe que remite a todos los involucrados en los hallazgos pero estos son hallazgos de cumplimiento, no generan el valor agregado en el que se ha puesto énfasis tanto de las EFS hacia la sociedad como hacia las instituciones del Estado.

El auditor puede recomendar, eso sí, debe tenerse una carta de gerencia donde se deja las recomendaciones pero se le da seguimiento hasta la auditoría siguiente, es decir, seguramente en dos años cuando el funcionario ya no esté, no importará si implementó o no la recomendación. No hay un plan de acción que pueda implementar el funcionario para poder sobrepasar aquellas adversidades que realmente le pueden estar ocasionando la ineficiencia de la institución.



Se ha identificado la brecha entre cuál es la forma en que la norma de INTOSAI indica debe hacerse la auditoría de desempeño y la manera como actualmente se están haciendo las auditorías de gestión en la Corte de Cuentas (CC). Esta brecha, que se ha identificado para desarrollar las auditorías de gestión se ha dividido en tres categorías. La número uno es la parte de cumplimientos en cuanto a los requerimientos, la numero dos es aquello que se hace pero que no se tiene normado, es decir, un cumplimiento parcial ¿Por qué? Porque los auditores, como profesionales, realizan el trabajo y se deja escrito, se tiene en papeles de trabajo, se tiene tal vez hasta en resultado pero no se tiene normado, es básicamente de normativa, de tenerlo por escrito y en Latinoamérica todavía

se tiene ese pequeño problema de que no se escribe todo y la número tres es la parte de no cumplimiento, que no se cumple todos los requisitos que la normativa lo define.

Necesidades específicas para realizar Auditoría de Desempeño

Algunas de las necesidades específicas de la CC respecto a la Auditoría de Desempeño son: la publicación y difusión de resultados de auditoría. La CC tiene esas dos funciones, tiene la parte de auditoría, la parte operativa y la parte jurisdiccional y por principio constitucional, nadie es culpable sin habersele vencido en juicio. De otro lado, se tiene una ley de acceso a la información que tiene dos artículos bien controversiales. Uno dice que debe de publicarse toda aquella información pública en los medios de comunicación o cualquier medio de accesibilidad disponible para la población, pero también por otro lado dice que no se publicará para hacerle daño a algún funcionario.

Es necesario publicar los resultados de la auditoría para la población, pero sin fines de perjudicar a algún funcionario. Se tiene que definir la forma de decirle a la población “mire hemos auditado esto”, pero no solo decirles lo que se ha auditado, sino lo que se ha encontrado con el fin de dar a conocer lo que la Corte de Cuentas hace y en qué se están invirtiendo sus impuestos.

Otras de las necesidades específicas, y la más puntual es la planificación estratégica que es la planificación global, ese es un tema que todavía se necesita resolver la selección de temas, el valor a los aspectos sociales, en la parte política temas transversales que todavía se necesita definir pero se está en ese camino.



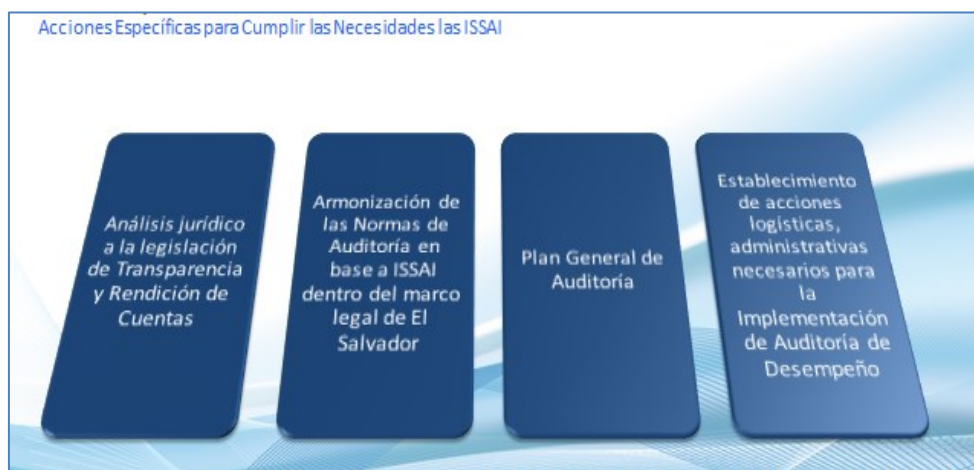
Otra parte importante es la evaluación de riesgo de fraudes, la normativa nos indica que se debe evaluar el riesgo de fraude y sin embargo no se hace o se hace el riesgo de auditoría que normalmente se hace en todos los tipos de auditoría, pero no la parte de fraude. Por otro lado, la unidad independiente de control de calidad, tiene una unidad de aseguramiento de calidad pero no tiene un sistema de control de calidad estricto.

Proceso de Implementación de las ISSAI en Auditoría de Desempeño

Como parte del diagnóstico institucional, se detecta la no existencia de un modelo de desarrollo de gestión estratégica y operativa de la CC. El modelo de desarrollo institucional está diseñado por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional y aprobado por la presidencia, está fundamentado en las buenas prácticas de otras EFS, las cuales se encuentran en proceso de innovación y de crecimiento a nivel regional y mundial, estos procesos de cambios han sido apoyados a través de alianzas estratégicas con el BID y la GIZ, a través del proyecto de apoyo a la política fiscal en El Salvador, proceso de implementación en marcha, derivado de las necesidades específicas para la implementación de las ISSAI. Para ello se ha creado plan de acción para la implementación de normas internacionales de las EFS, en los que se detallan de forma cronológica las acciones necesarias para adaptar de forma efectiva las normas de auditoría gubernamental de la CC al marco normativo de la INTOSAI y cumplir con el proceso de implementación de las mismas.

Estas acciones no son exclusivas del área de auditoría sino también incluyen temas como transparencia y rendición de cuentas, ética del servidor de la corte de cuentas, aseguramiento de la calidad de auditoría, además aspectos relacionados a potenciar el recurso más valioso de la institución como es el recurso humano, ya que sin éste el proceso de implementación no sería posible. El plan de acción para la implementación de las ISSAI y la estrategia de estandarización internacional adoptada por la CC, fue aprobado por su presidente, y actualmente se están conformando comisiones junto con equipos de trabajo para dar inicio a las acciones que llevarán a esta corte a lograr una adecuada y efectiva implementación de las ISSAI en El Salvador.

Por último, ciertamente las comisiones están trabajando en las acciones específicas que deben cumplir, pero cabe anotar que falta aún el recurso humano para las principales acciones como el análisis jurídico a la legalización de transparencia y rendición de cuentas, armonización de normas de auditoría dentro de la normativa INTOSAI, etc.



Síntesis de la Jornada

En el transcurso de las ponencias, se ha identificado ocho temas y retos relacionados a las Auditorías de Desempeño de las diferentes Entidades Fiscalizadoras Superiores, así como ejemplos de logros para los ciudadanos de los países participantes.

El primer tema se refiere a la importancia de reflexionar sobre si el trabajo de la auditoría de desempeño se hace ex ante o ex post, y dónde tiene mayor probabilidad de generar más impacto. Las auditorías de desempeño se hacen de manera retrospectiva, es decir, después de acontecida la intervención en lugar de hacerlo previamente al hecho. Esto se debe evaluar en mayor profundidad. Hay un campo de conocimiento que está surgiendo a nivel internacional que cuanto más temprana la intervención mejor. Por ejemplo, en el programa Cuna Más (Perú), se mostró que al invertir a temprana edad se logra enormes beneficios financieros y económicos más adelante. Si esto es así en las políticas públicas, también podría serlo en las actividades de las EFS y sus auditorías de desempeño.

La solución temprana de los problemas permite ahorrar el dinero más adelante.

Se intenta solucionar problemas horizontales, pero el gobierno está organizado en burocracias verticales.

El segundo tema hace referencia al hecho de que gestionar un gobierno es como dirigir una orquesta, y cada una de las personas es un solista, porque cada ministerio hace lo que piensa que sería importante y correcto. El asunto es que los problemas públicos que se buscan solucionar cubren muchas fronteras. Los gobiernos cuentan con diferentes ministerios porque es una buena manera de lograr la especialización del trabajo, asignar el presupuesto y hacer que los funcionarios sean responsables en cuanto al gasto del presupuesto; pero esto no se relaciona necesariamente a la forma como los ciudadanos interactúan con el gobierno y cómo se pueden enfrentar óptimamente los problemas que surgen. Las auditorías de desempeño, y los gobiernos también, deben abordar apropiadamente estas interrelaciones y dar respuesta a la complejidad que conlleva la transversalidad.

El tercer tema dice relación con la necesidad de diferenciar las auditorías de desempeño según la magnitud del cambio. En la literatura está claro que existe una diferencia en la mejora de pasar de adecuado a bueno, o de pasar de bueno a excelente. Esto es un reto para las metodologías, recomendaciones, y la manera cómo se trabaja con los distintos departamentos ministeriales. Se debe comprender cómo estas auditorías pueden ayudar

a los servicios y organizaciones gubernamentales a pasar de malo hasta bueno, y cómo hay que diferenciar para que lleguen de bueno a excelente.

El cuarto tema se pregunta cómo, de forma colectiva, mejoramos las habilidades de las personas que realizan una auditoría de desempeño. Este es un reto sobre el que hay grupos de desarrollo internacional que apoyan la formación en varios aspectos más por el lado financiero que en la gestión del conocimiento. Una presentación enfatizó la naturaleza del lenguaje que se utiliza, sosteniendo que llegará a un punto en el cual se tendrá una interfaz con los distintos ministerios que utilizará el mismo lenguaje. Igualmente, se podría hacer uso de los mismos datos a través de mecanismos de interoperabilidad. Lo que debe quedar claro es la necesidad del lenguaje como buena gobernanza y buena gestión, y lo que significa esto en cuanto a las habilidades que los auditores deben tener. Los países participantes pueden potencialmente trabajar mejor en conjunto al acelerar la manera de mejorar las capacidades de su respectivo personal de auditoría. Esto incluye una reflexión sobre el lenguaje, los criterios y temas de referencia en relación a los mandatos individuales de las distintas EFS.

El quinto tema plantea la redefinición del rol y la responsabilidad en cuanto a la relación entre las EFS, los Ministerios de Finanzas, los distintos ministerios, el centro de gobierno, el gobierno central, entre otros. Cuanto más explícita es esta definición hay mayores probabilidades de solucionar temas específicos. También puede aprender mucho el uno del otro en este aspecto.

El sexto tema es la relación entre el desempeño y un desempeño basado en presupuestos. Internacionalmente, las iniciativas de presupuestos basados en desempeño tienen que ver más con el presupuesto y mejorar procesos presupuestarios, que en garantizar que haya un buen vínculo entre el desempeño y el presupuesto. Se ha logrado desarrollo en cuanto a la generación de mucha o amplia información sobre desempeño. Sin embargo, tener información sobre el desempeño es tan solo el primer paso, luego se debe hacer algo al respecto. En mucho de los regímenes de desempeño basado en resultado no se piensa en las habilidades que se requiere dentro de los ministerios, la capacidad adicional de hacer algo al respecto.

Es un mito creer que tener información sobre el desempeño mejora por si solo el desempeño.

Otro tema son las tensiones, una de ellas entre la rendición de cuentas y las mejoras. Las auditorías de desempeño principalmente tienen que ver con la mejora de servicios o más bien son en realidad un medio para hacer que los ministerios y otros rindan cuentas. Este es un tema clave que cada país debe solucionar. Además, asociado a esto, existe una tensión entre la protección de la independencia de un EFS y al mismo tiempo poder colaborar con los diferentes actores. También existe una tensión en cuanto a procesos versus resultados: enfocarse en los resultados e ir hacia atrás, o enfocarse en el proceso y esperar que si el proceso es bueno se obtendrán buenos resultados o viceversa. Y en el medio de estas tensiones, está la relación con la responsabilidad política, pues se debe determinar cuál es el rol concreto que tienen los políticos en cuanto a las auditorías de desempeño, particularmente aquellos que conforman la Comisión de Cuentas del Congreso de la República, acaso debieran ser ellos quienes establecen las estrategias y políticas y tienen el monitoreo de la implementación de las recomendaciones de las auditorías de desempeño?.

Finalmente, el octavo y último tema que quisiera rescatar, tomado de la presentación por parte de México, es dejar de lado el “enfoque de Disney” de la reforma y resultados. En las presentaciones tuvimos ejemplos de lo que han logrado las auditorías de desempeño desde hemofilia al medio ambiente y muchos otros. Es importante destacar que los ciudadanos, los contribuyentes, claramente se han beneficiado de distintas maneras y en formas estratégicas del trabajo de auditorías de desempeño se llevan a cabo, que están desarrollando y que continuarán desarrollándose.

Algunos de los resultados y efectos positivos de las auditorías de desempeño se producirán (como se vienen produciendo) a corto plazo, otros serán mediatos, pero lo cierto es que la mayoría de los países participantes están iniciando un largo viaje en cuanto al trabajo de auditorías de desempeño y la mejora de la calidad del gasto público que ésta conlleva.

Balance Final

Valor público generado por las EFS

Las auditorías son el producto del trabajo de las Entidades de Fiscalización Superior, entidades que normalmente, realizan tres tipos de auditorías: de cumplimiento, financieras y de desempeño.

La mayor cantidad de valor público de las acciones de la Contraloría, resultan de las auditorías de desempeño.

Cabe precisar que las auditorías de desempeño necesariamente albergan una cadena de valor, que permite graficar el ciclo de gestión desde la planificación de la actividad hasta el logro de los resultados e incluso se puede proyectar las políticas para medir el impacto. A continuación, se mostrará una cadena de valor público usada para la realización de las auditorías de desempeño:



Cadena de Valor Público

Fuente: Shack (2015)

El problema de las auditorías de legalidad o auditorías financieras, radica en que sus productos no llegan a traducirse necesariamente en una mejora, y no porque las

auditorías estén mal hechas, aunque siempre se pueden mejorar, sino que el quehacer de la EFS suele distar mucho de lo que se proyecta en una cadena de valor. Por ejemplo, la Contraloría General de la República (CGR) del Perú, hace frente a los casos de corrupción mediante auditorías financieras y de cumplimiento, las mismas que pueden estar bien hechas, y por ello, continuarán su ciclo y se transformarán en denuncias en la fiscalía, pero al seguir este paso la mayoría de esas denuncias son archivadas, y las que no, pasan mediante dictámenes fiscales, al Poder Judicial, entidad que cumple constitucionalmente con sus funciones y siguiendo sus propios procedimientos calificará estos dictámenes y unos se archivarán y otros pasarán a juicio, que luego de varios años, concluirán con una sentencia judicial y pasarán a ejecución de sentencia. Al final, salvo que exista un escándalo mediático, en la práctica no hay funcionarios o servidores públicos comunes y corrientes presos por corrupción. Y de esta realidad, el ciudadano de a pie es perfectamente consciente.

Mientras más desarrollado son los países, las auditorías de desempeño ocupan una prioridad más importante en el quehacer de las entidades de fiscalización superior.

En ese sentido, el trabajo de fiscalización que realiza la Contraloría no tiene una mejora con resultados para el estado, ya que se invierte mucho dinero para realizar una auditoría, luego se continúa con el proceso judicial y al final muchas de esas denuncias se quedan archivadas en una u otra institución, lo cual obstaculiza la generación del valor público por parte de la EFS.

Por el contrario, cuando se hace una auditoría de desempeño, y se hace bien siguiendo una metodología, el proceso está más controlado por parte de la EFS.

Las auditorías de desempeño producen una serie de recomendaciones, con el fin de mejorar el servicio, pero no incluye temas de fraude, ni de corrupción, sino que se enfoca en cómo mejorar los procesos y los productos (bienes y servicios) que de ellos se generan.

Por otro lado, el Perú que aspira a ser miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) que congrega a las principales economías desarrolladas del planeta, se necesita ejecutar más auditorías de desempeño y cuyas recomendaciones se implementen, ya que la experiencia internacional muestra que las auditorías de desempeño brindan mayor valor público que las otras auditorías.

Otro tema importante es la responsabilización política y administrativa que implica realizar la labor de control y fiscalización superior, ya que para la mejora de los servicios públicos, en lugar de aplicar una sanción, se debería idear otro mecanismo, ya que en la actualidad, digamos en el caso peruano, ¿Cuántas sanciones

El no cumplir con los plazos para la auditoría, y por ende, responsabilizar y aplicar una sanción administrativa, podría quebrar la lógica original y la motivación inicial, es por eso que es mejor, aunque cueste más, es más sostenible y más eficaz, crear una serie de otros incentivos a través de los respectivos arreglos institucionales.

administrativas se han aplicado desde que salió la ley en el año 2010?. Realmente muy pocas. Ese tema es bien complicado porque como ya se explicó en un párrafo anterior, el mismo sistema judicial y administrativo, tienen procedimientos que obstaculizan la labor de control y de aplicación de sanciones.

Entonces, volviendo al tema de las auditorías de desempeño, en la vida práctica se debería apostar por un buen trabajo de coordinación con la parte política en el Congreso de la República, un buen trabajo de coordinación con la autoridad fiscal para crear incentivos mucho más importantes y efectivos, no de coerción, sino de estímulo, para que las recomendaciones se puedan implementar y así mejorar progresivamente la calidad y cobertura de los bienes y servicios públicos.

Hay un tema también asociado a la discusión sobre el desempeño, que es el tema del control interno y el control externo. Cabe precisar que las auditorías de desempeño están relacionadas o identifican problemas de control interno.

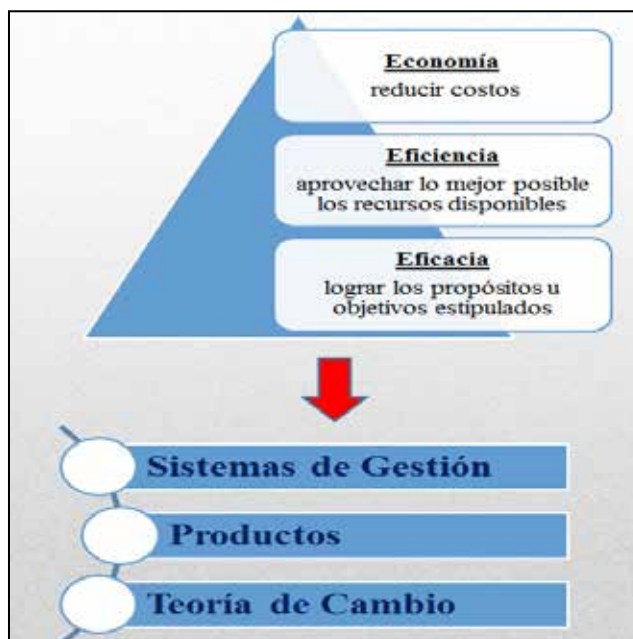
Mientras mayor desarrollo del control interno haya, la aplicación de una auditoría de desempeño será más efectiva, más corta y más económica; y por tanto, se podrá hacer más con menos.

En la mayor parte de los países, el problema es que la gente en el sector público hace las cosas como mejor le parece, no hay estándares, ni protocolos; entonces, nadie se hace responsable de lo que logra.

Pero algo importante es saber ¿cuánto demora hacer una auditoría de desempeño? En el Perú, las magníficas

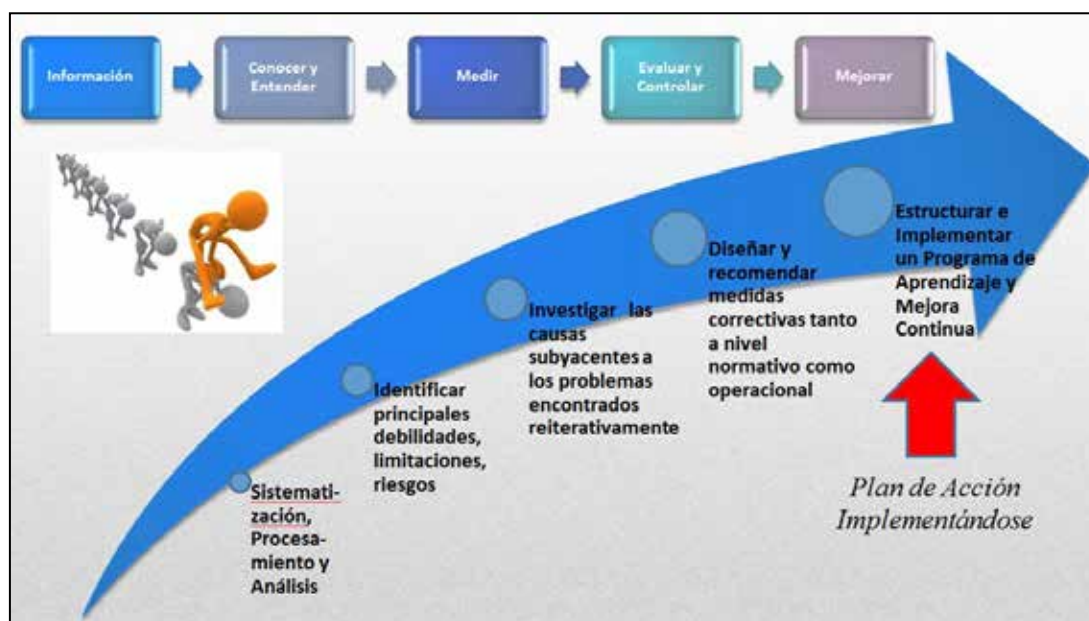
cuatro auditorías de desempeño que se han hecho y las tres que están por hacerse, se ha invertido un año y un poco más, pero ¿cuánto cuesta? Entonces, ¿vale la pena invertir más en auditorías de desempeño? Pues la respuesta sería que afirmativa, ya que este tipo de auditorías no están relacionadas solo al resultado, tampoco el valor público se genera en el último eslabón de la cadena, sino que las mejoras se encuentran en todo el proceso, de modo que se puede generar valor público desde el insumo. Por ejemplo, una buena compra genera valor público, un buen proceso de transformación de insumos en productos también genera valor público.

Nunca debemos olvidar que las auditorías de desempeño tienen tres pilares que son el fundamento de su actuar y su metodología: eficiencia, economía y eficacia; y que se pueden enfocar en el análisis de tres aspectos fundamentales: los sistemas de gestión, los productos generados y entregados a la población; y la teoría del cambio y la problemática que se persigue resolver con la intervención pública. En tal sentido, necesitamos realizar un mix de auditorías de desempeño con distintos focos de atención a fin de recomendar mejoras que incidan en la calidad del gasto público a un costo razonable.



Por otro lado, para tratar de mejorar los resultados finales, se debe conocer bien cuáles son los productos, cuánto cuestan, cómo se alinean. Por eso, la auditoría de desempeño requiere de una serie de pre requisitos para que se pueda implementar de la mejor manera, cumpliendo con un proceso progresivo a largo plazo.

Esas son las buenas prácticas, esos parecen ser los estándares internacionales que hay que seguir. Sin embargo, un tema no menor que nunca se debe dejar de lado es el enfoque, ya que definiendo el enfoque se puede identificar las mejoras, que a su vez se realizarán mediante un plan de acción.



No se puede mejorar lo que no se evalúa ni controla. Tampoco se puede evaluar ni controlar algo que no se puede medir. Ni menos se puede medir algo que no se entiende

y conoce. Y por eso, es preciso resaltar una idea común: que no sólo se necesitan auditores y contadores, sino que es preciso tener personal que entienda el negocio, es decir, se debe apostar por un equipo multidisciplinario

Una de las ideas importantes, que ha sido considerada un mito debido a su falta de veracidad, es que las auditorías de desempeño no producen resultados porque la entidad de control no puede obligar, pero ¿por qué la EFS tiene que obligar?.

Por ejemplo, si se realiza una articulación apropiada con el proceso presupuestado, la hacienda va a obligar, y de la experiencia práctica, se concluye que más importante que una reglamentación, que un hallazgo de la auditoría, o más importante que una sanción, es la capacidad de la autoridad fiscal para ordenar la estructura de incentivos que gobierna el comportamiento de todos los actores.

Las auditorías de desempeño, pueden costar cinco o diez veces más que una auditoría financiera, tal vez un poco más, ya que hacer una auditoría financiera es relativamente fácil, hacer una auditoría de cumplimiento, de repente, es hasta más fácil, pero entender la lógica del cambio, mirar la cadena de valor en la auditoría de desempeño, eso sí es complicado. Entonces, obviamente su costo será mayor, por ello, muchos dicen que con altos niveles de corrupción, y con recursos limitados, ¿para qué se va a invertir en auditorías de desempeño?

Pero eso también eso es un mito, ya que de la experiencia internacional, se conoce que gran parte del dinero que se utiliza para hacer las otras auditorías no rinde fruto, no es eficaz en la lucha contra la corrupción. Por ello, si efectivamente, como hemos postulado, la cadena de valor de la lucha contra la corrupción excede con creces la responsabilidad institucional de la EFS, entonces, en conclusión es beneficioso ejecutar adecuadamente las auditorías de desempeño, que aunque sean más costosas que las auditorías financieras y de cumplimiento, porque sí podrán tener resultados efectivos en reducir la ineficiencia pasiva que como hemos visto, es mucho más costosa que la ineficiencia activa (corrupción).

La auditoría de desempeño es parte o debería ser parte de un enfoque mucho más grande, que es la modernización, que significa avanzar hacia una gestión por resultados, esto es, ir hacia una gestión eficaz orientada al ciudadano.

Por otro lado, no se puede tener gestión por resultados, sino se tiene una fiscalización basada en resultados, porque si continuamos preocupándonos desde el control, únicamente en la parte de las operaciones y los procedimientos, en sólo en cómo el dinero se transforma en recursos reales, y no nos preocupamos por el resto de la cadena, no se va a poder avanzar sostenidamente hacia una gestión para resultados en el desarrollo.

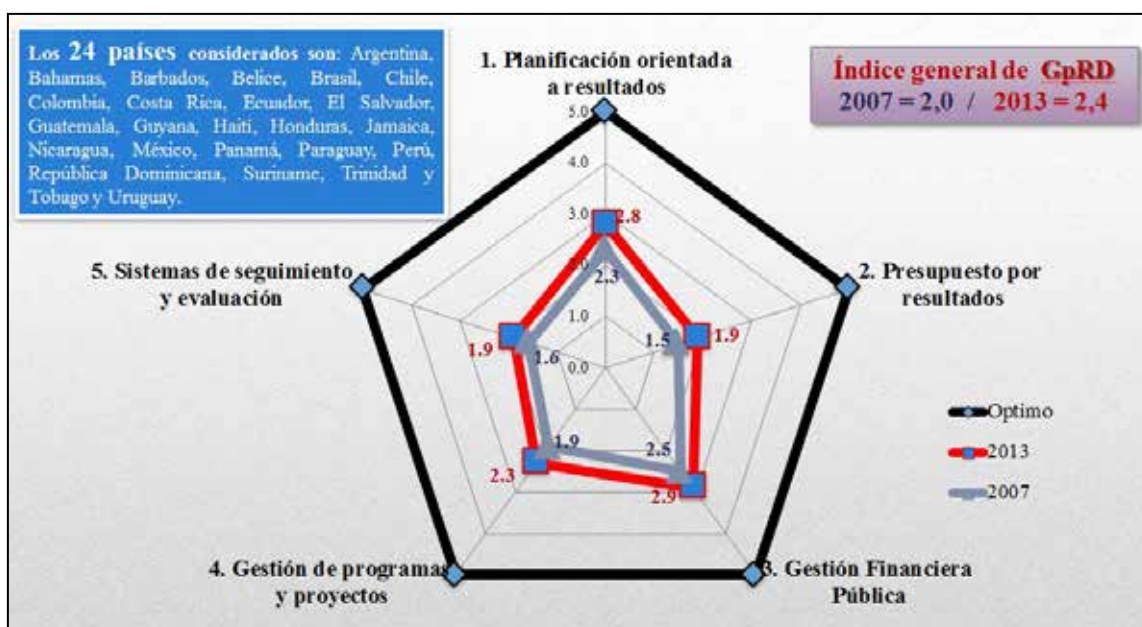
Como señala la experiencia mexicana, una fiscalización basada en resultados, es un elemento crucial, para que integre, no solamente la parte

Un tema trascendental es conocer cuál es la contribución que hacen las EFS a la mejora del uso, la asignación y la aplicación de los fondos públicos, como en el caso de la NAO.

financiera, sino también la parte física y de los efectos sobre la población.

En ese sentido, cabe resaltar que la auditoría de desempeño, examina el grado de cumplimiento de metas y objetivos de las políticas públicas, y si el alcance de los objetivos está resolviendo los problemas públicos. Por ello, la auditoría de desempeño es un tema muy importante, pero además es un instrumento novedoso, es la nueva tendencia en las EFS, ya que forma parte del tema de gestión por resultados.

En la gestión basada en resultados, que por cierto hemos mejorado en una escala de 0.0 a 5.0 de 2.0 en el 2007 a 2.4 en el 2013, según el informe del BID al respecto, ya sea si hablamos de planificación, de gestión financiera, control o auditoría, de adquisiciones, etc., todos tienen un único eje básico, una columna vertebral: la explicitación de la cadena de valor. En ese sentido, todo gira en torno a la forma de expresar esa cadena de valor y la teoría del cambio que subyace a ella, mediante marcos lógicos, indicadores de desempeño, mecanismos de seguimiento y evaluación, pero finalmente, todo es parte de un mismo marco analítico de referencia y por tanto, es fácil caer en duplicaciones y superposiciones entre la EFS y la autoridad fiscal o de planificación, por ejemplo.



En el Perú, por ejemplo, están las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestaria (EDEP) que desarrolla el MEF y que no deberían ser exactamente igual a una auditoría de desempeño, porque si no se estaría duplicando el trabajo, y la idea es lograr una articulación de los diferentes roles, perspectivas y profundidades en el análisis que permitan avanzar todos juntos en una sola dirección. Para ello, se necesitan arreglos institucionales, que seguramente será difícil conseguir pero que son indispensables a corto plazo, ya que hay pocos recursos financieros y pocos recursos humanos calificados, por tanto, no pueden estar haciendo todos lo mismo.

Por otro lado, en el caso del Perú, se ha determinado que si no se cumple los efectos de la auditoría es por dos razones: la intervención está mal diseñada, o la ejecución de la intervención se operacionalizó mal. Pues el gran trabajo en la auditoría de desempeño está en profundizar lo segundo: ¿por qué está mal hecha?, ¿por qué no funciona?

Entonces, se articulará un sistema de administración que debería proponer mejoras en la organización, con énfasis en cómo se manejan los insumos para que se transformen dentro de mejores procesos.

Cabe precisar que las auditorías de legalidad, por ejemplo, están más asociadas al cumplimiento de todas las reglas. Es decir, al cumplimiento de cómo los sistemas administrativos permiten en general, transformar recursos financieros en insumos reales que necesita el proceso productivo público. Una auditoría de cumplimiento y una auditoría financiera responden a interrogantes como: ¿cómo compraste?, ¿convocaste la licitación?, ¿le diste el plazo suficiente para que presenten la propuesta?, etc. Entonces, en la cadena de valor de las auditorías de desempeño, hay espacio para responder todas aquellas interrogantes, pero se debe tratar de segmentar, mediante arreglos institucionales adecuados.

Y una buena alternativa para lograrlo, es mediante un sistema de evaluación de políticas públicas, del cual todos sean parte, y por otro lado, un centro de gobierno que se preocupe de lo esencial y estratégico para la nación. Sin embargo, tampoco debemos perder de vista el valor de la independencia y autonomía de una auditoría de desempeño realizada por la EFS de cara a las propias evaluaciones que hace o podría hacer el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o el Poder Judicial.



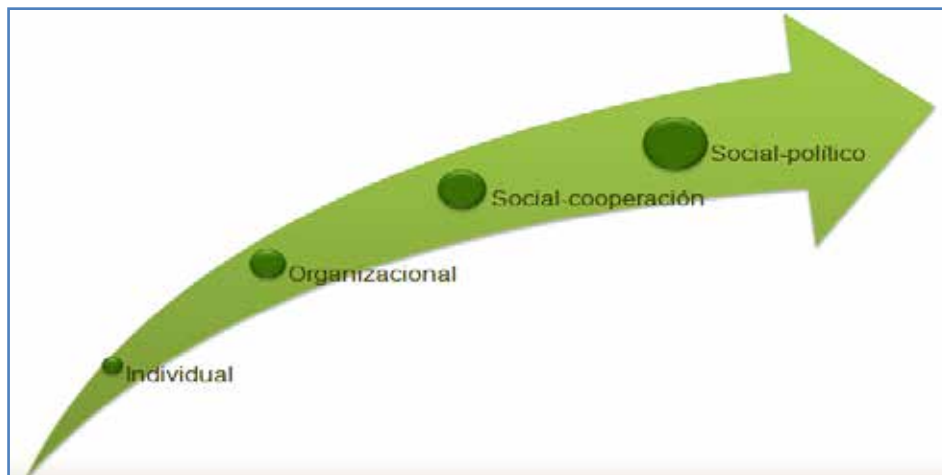
Finalmente, otro tema muy importante es cómo resolver los problemas de complementariedad, de progresividad y de escalabilidad. En las EFS, se debe buscar la forma de implementar esto organizacionalmente. Por ejemplo, el equipo encargado de las auditorías de desempeño, no puede estar totalmente aislado de los demás equipos, porque si no se relacionan en una lógica más integradora, nunca van a escalar ni contribuir a la mejora institucional de la EFS. Lo importante y lo que se necesita, es que aumente el valor público, y el valor público se genera por todos los tipos de auditoría integradas armónicamente.

La auditoría de desempeño es un esfuerzo perseverante, a mediano y largo plazo, cuesta mucho, pero es crucial para una mejor gobernanza en los países, ya que mejora de la gobernabilidad democrática, la prestación de servicios públicos, la legitimidad en las instituciones estatales, en conclusión, la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en nuestros países, no se podrá consolidar si no se tiene buenas auditorías de desempeño.

Aporte de la GIZ para promover las Auditorías Coordinadas en el marco de la OLACEFS

Los aportes de la Cooperación Alemana (GIZ), no sólo en la región sino en todo el mundo, se estructuran mediante el desarrollo de capacidades, buena gobernanza financiera y apoyos regionales y a las EFS.

Este enfoque de la GIZ que empieza con el desarrollo de capacidades, consiste en un proceso participativo de carácter holístico, que busca sentido de pertinencia, compromiso y confianza en los cuatro niveles del quehacer de la cooperación.



Pero ¿qué se busca con en materia de buena gobernanza financiera? Se espera que en base a los informes, se logre un uso efectivo de los fondos públicos, haya una gestión financiera sana, se ejecuten actividades administrativas y se publiquen informes objetivos, todo ello en base a principios de las auditorías de desempeño como efectividad, transparencia y eficiencia.

A manera de impacto, con buena gobernanza financiera, se espera un empoderamiento de los ciudadanos.

Cabe anotar que este tema es de interés mundial y que se acoge a la Resolución de las Naciones Unidas del año 2011, que manifiesta que se debe “Promover la eficiencia, responsabilidad con resultados, efectividad y transparencia de la administración pública fortaleciendo las EFS”.

Por otro lado, el impacto deseado es lograr un mejor servicio, de manera que disminuyan el fraude y la corrupción. Asimismo, se espera alcanzar las metas políticas y que haya un aumento de la transparencia, de la confianza pública, la responsabilidad y la legitimidad.

Sobre los apoyos a las EFS, los cuales se realizan mediante asistencias regionales, es pertinente destacar que la GIZ está presente en la ASOSAI (que contiene un subgrupo ACIENSAI, el cual también está siendo beneficiado por la GIZ), ARABOSAI y OLACEFS. Asimismo, la GIZ también apoya mediante programas y proyectos bilaterales a nivel mundial, los cuales actualmente referidos a EFS son once, uno de los cuales se está desarrollando en el Perú, donde la GIZ está colaborando en la asesoría técnica de implementación de las auditorías de desempeño.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores - OLACEFS

El programa de OLACEFS, se enfoca en verificar qué es lo que se está haciendo en la región, ya sean proyectos o programas bilaterales, y en base a ello, revisar su propia organización, formar comités y comisiones, con el fin de lograr una adecuada consolidación institucional. Además, se preocupa por generar una excelencia metodológica de control fiscal, para lograr el posicionamiento de las EFS en la región.

OLACEFS representa de manera eficiente y eficaz los intereses de las EFS de América Latina y el Caribe, y ofrece servicios de calidad, los cuales son demandados por sus miembros y fortalecen el control fiscal en la región.

Cabe precisar que la GIZ no apoya directamente a las EFS miembros de la OLACEFS, sino que lo hace a través de la organización en general que dispone de un Plan Estratégico 2011-2015 cuyas metas son: 1) mantener una organización modelo; 2) desarrollo de capacidades institucionales; 3) gestión del conocimiento; y 4) posicionamiento internacional.

Dentro del segundo componente del plan, se encuentra el Comité de Creación de Capacidades (CCC), mediante el cual la GIZ ha fomentado iniciativas como las auditorías coordinadas, pasantías, cursos a distancia, pequeños proyectos y revisión entre pares.

Auditorías Coordinadas

El trabajo con auditorías coordinadas nace en la Vigésima segunda Asamblea General de la OLACEFS, realizada en Brasil durante el año 2012. En aquella oportunidad, los 22 miembros de la organización que asistieron, ratificaron la Declaración de Sudáfrica 2010, con respecto a la implementación de todas las normas internacionales ISSAI, así como de participar en el programa de la INTOSAI.

2012



Más adelante, durante el año siguiente, se reunió el Consejo Directivo de la OLACEFS, con el fin de coordinar la aplicación de las normas internacionales ISSAI. En aquella oportunidad, se formó un grupo de trabajo llamado GTANIA, el cual actualmente está liderado por la Auditoría Superior de la Federación de México, quien junto a los demás miembros de dicho grupo en setiembre de ese mismo año, presentaron su Plan de Acción para la implementación de las referidas normas internacionales.

2013



Sobre las auditorías de desempeño, es sabido que todos consideran los 3E (economía, eficiencia y eficacia) como los pilares para realizar dicha auditoría; pues en este caso se está incluyendo la “G” de género, ya que de la experiencia internacional en la región, se ha observado, por ejemplo, el caso de México, en donde las auditorías de desempeño han tenido mucho énfasis en los temas de equidad de género, o en el caso de Estados Unidos, en donde al igual que en otras EFS, se está tomando en cuenta el tema de participación ciudadana con equidad de género.

Reflexión: cada EFS debería considerar dentro de su organización, la manera de involucrar el tema de equidad de género en sus diferentes accionares.

Cooperación GIZ en la OLACEFS



Los aportes de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ en el caso de aplicación de auditorías de desempeño coordinadas en la región, se fijan en apoyar y auspiciar talleres, en donde se reúnen las EFS para discutir sobre los temas que serán considerados en las auditorías de desempeño.

Asimismo, la GIZ apoya en la contratación de un consultor para que asesore en la elección de la temática y en la publicación del Informe Internacional Regional.

De la misma forma, la cooperación alemana colabora con el informe de los

resultados luego de llevar a cabo la auditoría. Por ejemplo, el año pasado se realizó la elección de la auditoría de desempeño en tema de recursos hídricos, por tal motivo, en el marco de la Cumbre Mundial del Cambio Climático, evento que se realizó en Lima durante el mes de noviembre de 2014, se diseminó, comentó y entregó el informe final de dicha auditoría coordinada.

Por otro lado, la OLACEFS ya tiene definido los parámetros a tener en cuenta en una auditoría coordinada, considerando en primera instancia las cuestiones de cumplimiento. En esa línea, dentro de los talleres de coordinación se discuten temas normativos de cada país, con el fin de saber si se tiene la potestad de dar cumplimiento a la auditoría propuesta, o de lo contrario, proceder a reevaluar dicha auditoría.

Un tema central necesario de destacar fue la importancia que cobró la posibilidad de auditar no únicamente intervenciones gubernamentales específicas sino políticas públicas completas. El mejor ejemplo debido a su enfoque de evaluación de políticas públicas, fue el Plan Agro, el cual fue la primera experiencia realizando este tipo de trabajo y se convirtió en un piloto, a partir del cual se fue construyendo lo que hoy en día ya se tiene estructurado, que son las auditorías coordinadas en la región. Seguidamente, se presenta un cuadro con la lista de auditorías coordinadas realizadas desde la formación del programa.

Cabe anotar que el programa de cooperación GIZ en la OLACEFS está en la fase terminal, ya que finalizará en el mes de febrero del 2016. En ese sentido, la GIZ concluye que el programa ha cumplido satisfactoriamente con el objetivo previsto, ya que buscaba prestar nuevos y mejores servicios en la organización, los cuales han tenido como resultado la ejecución de auditorías de desempeño coordinadas.

Auditoría coordinada	Fecha	Desempeño	Cumplimiento
PAMA	2011 - 2012	XX	X
Plan Agro	2011 - 2012	XX	X
Hidrocarburos	2012	XX	X
Recursos Hídricos	2013 - 2014	XX	X
Biodiversidad	2014	XX	X
Género	2014 - 2015	XX	X
Obras Públicas	2015l Inicio	XX	X
Pasivos ambientales	2015 Inicio		
XX: mayor énfasis X: menor énfasis			

También es importante manifestar que dentro del programa de cooperación hubieron iniciativas que se han llevado a cabo de manera bilateral, tal es el caso de la EFS de México, que apoyó en la realización de un pequeño proyecto en temas de auditoría de patrimonio histórico y cultural a la EFS de Honduras.

De esta manera se realizó un intercambio mediante cooperación Sur-Sur, en la cual México ayudó, iniciando comunicación con Honduras, coordinando y luego definiendo sobre qué hay que hacer y cómo se hará la auditoría. En ese sentido, México transfirió a Honduras la metodología de una auditoría de desempeño.

Finalmente, cabe reiterar que lo que GIZ ha hecho en la región durante 5 años apoyando a la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, ha contribuido al fortalecimiento institucional de las EFS y a la expansión de las Auditorías de Desempeño en la Región.

El programa de cooperación GIZ en la región, está concluyendo de manera exitosa ya que las evidencias apuntan a la sostenibilidad del programa, y con ello, se asegura las mejoras y constantes actualizaciones en auditorías de desempeño, producto del compromiso de las EFS.

El impacto de la creación de capacidades de las Auditorías Coordinadas en la OLACEFS

Como ya se ha mencionado, la OLACEFS tiene dentro de su organización tiene un Comité de Creación de Capacidades (CCC).

Respecto a las auditorías de desempeño hay dos actividades muy fuertes que se vienen desarrollando y que cada año van aumentando. Tenemos por un lado, la participación de profesionales en el campo de las pasantías y por el otro, las auditorías coordinadas.

Dichas actividades han generado mayor interés de las entidades fiscalizadoras respecto a las auditorías de desempeño y es importante también porque desde los últimos cuatro años, este es el cuarto año que se trabaja en el programa de pasantías y que se va incrementando paulatinamente. Por ejemplo, en el primer año participaron cinco profesionales, mientras que ahora son 11 profesionales en esta pasantía que se hace conjuntamente con la entidad fiscalizadora superior de México.

OLACEFS es el brazo articulador de las diferentes actividades que desarrolla el Comité de Creación de Capacidades.

Las Auditorías Coordinadas

Para entender las auditorías coordinadas, lo principal es definir cuáles son los objetivos, bajo qué metodología se desarrollan y cuál es el impacto que generan, no sólo internamente en las EFS, sino también hacia la mirada externa. Asimismo, también es importante identificar algunas recomendaciones y sugerencias para mejorar la metodología.

La auditoría coordinada atiende dos objetivos estratégicos: la creación de capacidades y la difusión y aplicación de las ISSAIs.

El primer objetivo se relaciona con el tema de la creación de capacidades profesionales y capacidades institucionales. Y el otro gran objetivo es el tema de la aplicación de las normas internacionales, vale decir la aplicación de las ISSAI.

Por otro lado, las auditorías coordinadas pueden ser de dos formas: conjuntas, que contempla informes separados para los propios órganos de gobierno de las EFS, o paralelas, que tienen un único informe, además de los informes nacionales separados.

Se utiliza la guía metodológica de la ISSAI 5800, pero se le ha dado un valor agregado en la Región.

La OLACEF trabaja con el segundo tipo, porque no solamente se hacen los informes preparados para cada entidad fiscalizadora, sino que sobre todo, se hace el informe consolidado regional respecto al tema que se ha desarrollado de manera conjunta con las diferentes entidades fiscalizadoras superiores.

La metodología se realiza según las normas internacionales de la ISSAI 5800, la cual se ha ido enriqueciendo según su desarrollo y aplicación.

Un ejemplo de las mejoras que se ha introducido a la guía, es la implementación de cursos *e-learning* sobre auditorías de desempeño y un curso específico en la materia a ser auditada como paso previo a la realización de la auditoría coordinada.



Adicionalmente, se ha ejecutado el taller presencial especializado, que cuenta con la presencia de un experto internacional, con el fin de ampliar conceptos, enseñar herramientas o mecanismos respecto a la materia que se trabajará en la auditoría coordinada. Luego, está el trabajo de campo y la reunión de consolidación, para los cuales se realizan talleres virtuales, con el fin de hacer seguimiento al trabajo desarrollado, para que posteriormente se publique un informe consolidado y se realice el monitoreo de las recomendaciones. Finalmente, se procede con una evaluación crítica respecto al trabajo que se ha desarrollado.

Experiencia regional – OLACEFS

Las nueve auditorías coordinadas aplicadas en la región entre el 2011 y el 2015, según la experiencia de la OLACEFS, han estado enfocadas en problemas que afectan directamente a la región o que en su momento, se identificaron como problemas potenciales para la Región, tales como:

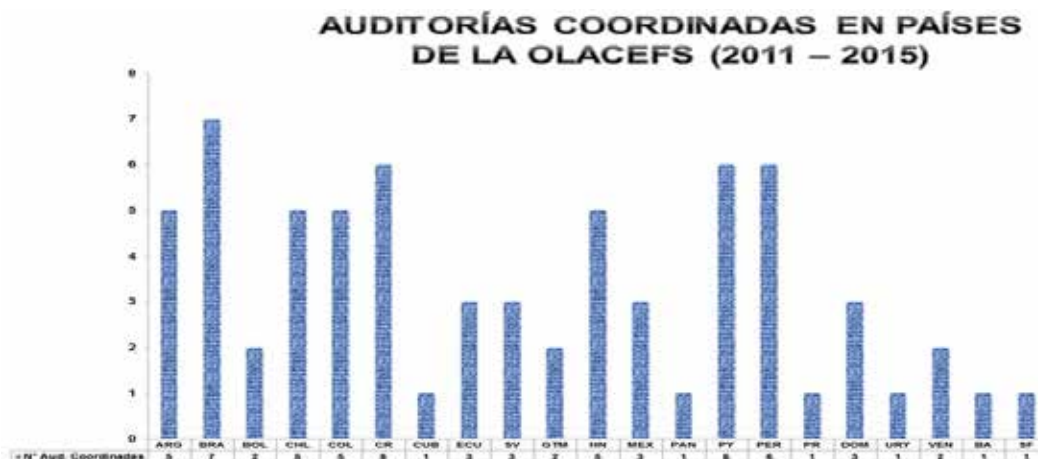
- ✓ Programa Mercosur Libre de Fiebre Aftosa – PAMA, en el cual participaron las EFS de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela, durante el 2011 y 2012.
- ✓ Plan AGRO, que se desarrolló entre el 2011 y el 2012, abarcando los planes de programas y políticas públicas en el tema rural. Participaron las EFS de Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Perú.
- ✓ Hidrocarburos, en donde participaron 3 entidades fiscalizadoras, que son Colombia, Brasil y Perú, durante el año 2013. El tema a evaluar fue la veracidad y transparencia de los sistemas de liquidación de regalías, derechos y participación – medición, cálculo y pago de estas actividades.
- ✓ Recursos Hídricos, del cual hubo la necesidad de evaluar si se ha desarrollado o promovido acciones dirigidas a fortalecer la buena gobernanza de los recursos hídricos; y si la autoridad ha desarrollado instrumentos de gestión dirigidos a la conservación y protección de los recursos hídricos. Participaron las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, durante el 2013 y 2014.
- ✓ Biodiversidad, ya que tomando en cuenta la importancia de conservación de la biodiversidad en las Áreas Protegidas, se decidió examinar la gestión de los organismos gubernamentales responsables de la implementación de las políticas, de manera de facilitar la integración y cooperación entre las áreas técnicas ambientales de la región. Participaron las EFS de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela, durante el 2014.
- ✓ Gobernanza de tecnología de la información, ya que el manejo de la información en cuanto a seguridad, inversión y eficiencia, hace necesario evaluar la situación de la gobernanza de tecnología de la información en los países de la OLACEFS, para recomendar mejoras en la estructura de gobernanza de TI: políticas, sistemas de seguridad. Se llevó a cabo durante el 2014 y comprometió a las EFS de Bolivia,

Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú.

- ✓ Género, con el fin de vigilar el cumplimiento de las Constituciones Nacionales, las legislaciones sobre la equidad de género y las leyes de acción afirmativa que la mayoría de los gobiernos han adoptado, en el marco de compromisos adquiridos internacionalmente. Se realizó en el año 2014 y participaron las EFS de Chile, Costa Rica y Puerto Rico.
- ✓ Pasivos ambientales, que es un tema sumamente importante, ya que cada vez hay mayores problemas con las inversiones que se hacen en los diferentes países, ya sea por un tema minero o algo similar. Por ello, el fin de la auditoría, fue evaluar la gestión estatal en el manejo integral de los Pasivos Ambientales. Participaron las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y CCC. Así como también, el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y el Tribunal de la Provincia de Santa Fe. Se realizó este año 2015.
- ✓ Viviendas, con el fin de auditar la construcción de viviendas sociales en los países integrantes de la OLACEFS, utilizando como base los criterios especificados en el documento denominado "Guidelines on Social Housing" (Guía para Proyectos de Vivienda Social) de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, del año 2006. Se llevó a cabo con la participación de las EFS de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay y República Dominicana, durante este año 2015.

Es preciso destacar que la participación de las entidades fiscalizadoras en la OLACEFS, coadyuva al fortalecimiento institucional y de las relaciones de cooperación, ya que es una forma de transmitir conocimiento y experiencia respecto a una herramienta muy importante para el trabajo que desempeñan las entidades fiscalizadoras superiores.

Casi el 88% de las entidades fiscalizadoras participa de las actividades de la OLACEFS, inclusive durante el 2015 se han sumado dos entidades fiscalizadoras subnacionales argentinas: el Tribunal de Santa Fe y el Tribunal de Buenos Aires. Por ello, se considera que es una herramienta potente para ir disseminando y compartiendo experiencias respecto a lo que es las auditorías de desempeño.



Actualmente, gracias a la réplica de buenas prácticas, hay EFS que están por implementar o que acaban de implementar dichos departamentos de Auditoría de Desempeño

Por otro lado, sobre la participación de las EFS en cursos virtuales, la pregunta es ¿cuántos han sido capacitados? Pues, son 391 profesionales que han sido instruidos en el tema de auditoría de desempeño, pero si incluimos capacitaciones en temas de biodiversidad y tecnologías de la información, al final el resultado es de 485.

Cabe precisar que hay EFS que participan en cursos virtuales de desempeño pero que no lo hacen en auditorías coordinadas, porque a veces no cuentan con un departamento de auditoría de desempeño dentro de su institución y no disponen de los recursos humanos requeridos.

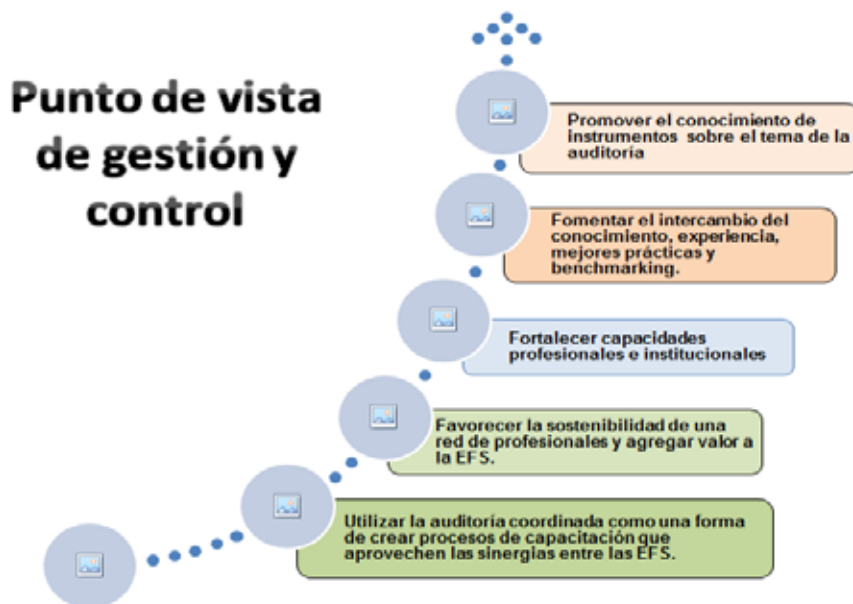
**N° DE PARTICIPANTES EN CURSOS VIRTUALES
2011 – 2015**

Año	Auditoría de Desempeño	Auditoría de Biodiversidad	Auditoría de TICS	Total por año
2011	48	0	0	48
2012	63	0	0	63
2013	66	0	0	111
	45			
2014	43	51	43	216
	37			
	42			
2015	47	0	0	47
Total participantes por curso	391	51	43	485

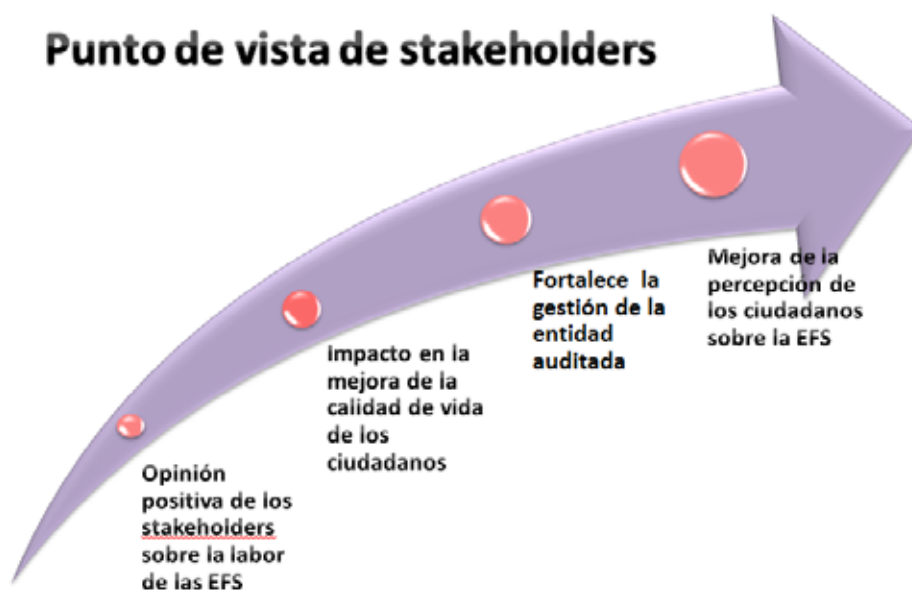
Impacto de las Auditorías Coordinadas

Para medir el impacto que se ha generado producto de estos trabajos que hace OLACEFS en la región, se tiene dos perspectivas: desde el punto de vista de gestión y control, y desde el punto de vista los stakeholders.

Sobre la primera, se rescata que es una buena herramienta o forma de ir institucionalizando procesos dentro de las EFS. Asimismo, favorece a la creación de una red de contactos, que no solamente alberga a las EFS que han participado en las auditorías coordinadas, sino también a otras EFS que no participan, las cuales también acceden a esta base de datos de los diferentes expertos o profesionales que han participado en dichas auditorías. Cabe señalar que desde el CCC, también se han promovido cursos *in situ*, vale decir cursos a la medida en cada una de las EFS.



Respecto a la perspectiva de los stakeholders, hay una opinión positiva de parte de ellos, sobre la labor que vienen haciendo a las EFS. Es importante destacar que se ha observado que el trabajo realizado fortalece la gestión de aquellas entidades que han sido auditadas. Asimismo, mejora la percepción de los ciudadanos y sobre todo, mejora la calidad de vida de cada uno de ellos.



Recomendaciones

Debido a que los auditores de las EFS son personajes muy ocupados, porque están en diferentes comisiones, a veces se complica la situación cuando los designan para una

comisión, pues de pronto a los tres o dos meses y medio, ya están otros profesionales, dado que por razones de trabajo, muy razonables, se ven obligados a cambiar los equipos. En definitiva, esto retrasa el trabajo, por lo que se recomienda ampliar el nivel de coordinación entre las EFS participantes.

Por otro lado, a partir del 2016 la OLACEFS implementará un módulo para comenzar a gestionar el conocimiento respecto a los reportes internacionales que se hacen con las auditorías coordinadas, con el fin de compartir dichos conocimientos con todas las EFS de la Región.

Otro aspecto importante, es reforzar el seguimiento a las recomendaciones al finalizar la auditoría, ya que es una debilidad actual, porque luego de terminar el trabajo, se entrega el documento, se hacen las recomendaciones, pero el realizar seguimiento a estas recomendaciones, a veces toma mucho tiempo y en otros casos ni siquiera se han comenzado. Por ello, se está promoviendo un proyecto de trabajo que se presentará en la próxima asamblea de OLACEFS, que consiste en aplicar una buena práctica que hay en INTOSAI, que son las revisiones entre pares respecto al seguimiento de las recomendaciones de las auditorías coordinadas.

Finalmente, se considera trascendental hacer réplicas de los conocimientos adquiridos en las auditorías coordinadas.

María José Jarquín

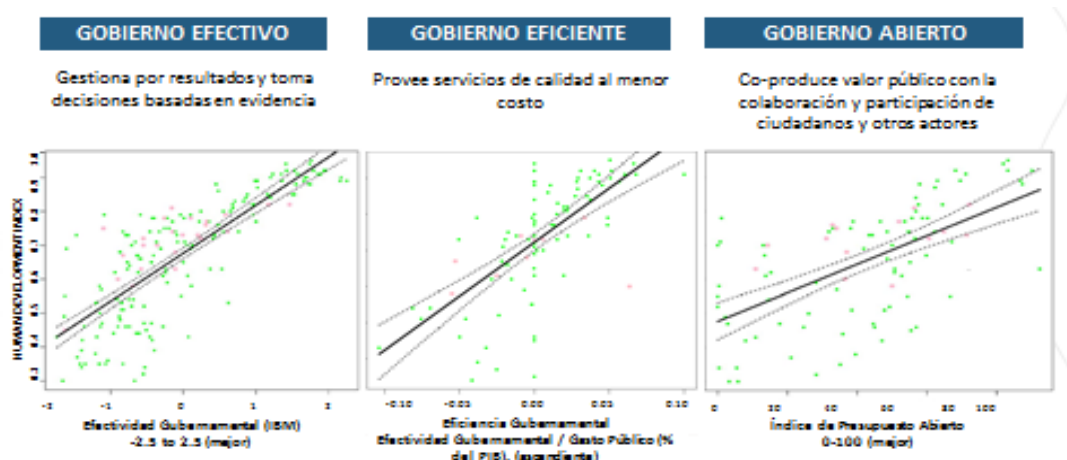
Especialista Senior en Modernización del Estado
en la División de Capacidad Institucional del Estado
Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Aporte de la Auditoría de Desempeño a la Gestión Pública: Aprendizajes para su implementación en América Latina y el Caribe

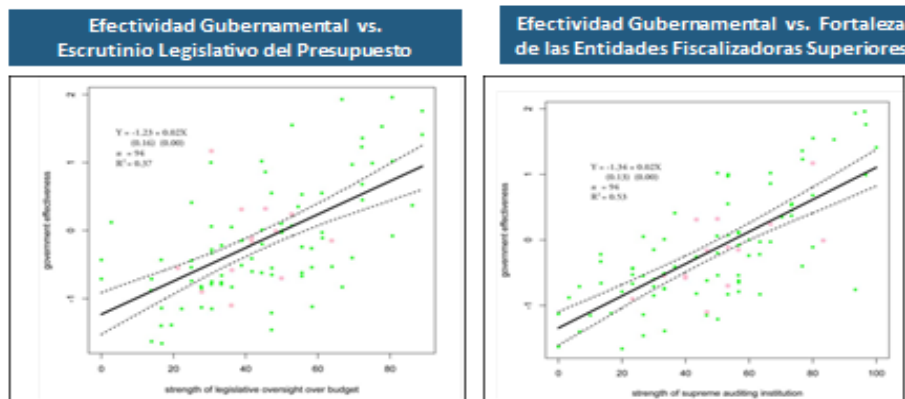
El apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se da en el marco de un enfoque sistémico de colaborar con los países miembros en sus esfuerzos por consolidar la buena administración pública y combatir la corrupción. Esto se hace promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas para mejorar la vida de los ciudadanos de América Latina, así como la mejora de los gobiernos y sus administraciones cuyo propósito último es precisamente la calidad de vida de los ciudadanos a los que se debe.

El BID, actualmente, coordina la agenda de transparencia y rendición de cuentas en apoyo a los 26 países miembros prestatarios.

Para ello, el abordaje del Banco es integral. En primer lugar, el enfoque del Banco ha evolucionado gradualmente a lo largo de la última década en consistencia con los compromisos y la voluntad expresa de los gobiernos en convenios internacionales de combate a la corrupción, y más recientemente hacia lo que vemos como un enfoque pro integridad y pro ciudadano con agendas de gobierno abierto. En segundo lugar, el apoyo del banco se da en torno a tres grandes áreas estratégicas y básicamente el apoyo a tres atributos que la evidencia nos sugiere que contribuyen a una mayor efectividad gubernamental: gobierno efectivo, gobierno eficiente y gobierno abierto.



Cabe anotar que el gobierno efectivo es una agenda complementaria a la auditoría de desempeño que tiene que ver con la gestión por resultado, para resultado, las evaluaciones de desempeño, los sistemas de monitoreo, evaluación y eficiencia. Por su parte, el entregar mejores servicios a un menor costo como postula el gobierno eficiente y dentro del atributo de gobierno abierto, se incluye, entre otros temas, el apoyo a la labor de fiscalización, tanto desde el órgano de las EFS como del rol que juega o que debería jugar en la mayoría de los países el órgano legislativo y el control interno que suele formar parte de las EFS, o al menos como ente rector. Pero incluso en el caso de que sea un cuerpo totalmente independiente se da el apoyo a las tres dimensiones del control y la fiscalización.



Con respecto al aporte de la fiscalización y un poco por qué la relevancia del Banco de trabajar en estos temas es que también la evidencia internacional sugiere que una mejor labor de fiscalización también contribuye a una mayor efectividad gubernamental.

En tercer lugar es un abordaje integral porque se da a través de un abanico bien amplio de instrumentos que va desde los préstamos a los países, asistencia técnica no reembolsable de naciones a nivel de los países hasta operaciones con cuerpos regionales o de iniciativa regional. Hay pues una agenda de conocimiento con diferentes productos que van desde estudios hasta la capacitación y diálogos de política. Asimismo, cabe destacar de manera particular, otro instrumento como es el Fondo de Transparencia.



Este es un fondo que apoya el fortalecimiento al acceso a la información desde su sentido más amplio, dentro del cual se incluye la parte de rendición de cuentas, que contribuye a los sistemas de control. Es un fondo multidonante administrado por el Banco de un valor significativo y existen cooperaciones técnicas no reembolsables en los países de América Latina y el Caribe prestatarios del Banco.

En la última década, este apoyo equivale hoy en día, en cartera activa a mil millones de dólares pero más que el recurso global en general queremos enfatizar en el aporte brindado al fortalecimiento de los sistemas de control que supera los 150 millones de dólares. En efecto, en la última década de 2005 y 2015 se ha apoyado a un conjunto de doce países a nivel de países puntuales, además de una serie de esfuerzos regionales con INTOSAI, OLACEFS y CAROSAI en una serie de procesos tanto internos como externos de las EFS, incluyendo por supuesto entre estos temas, nuevas prácticas de auditoría como es la auditoría de desempeño.



El apoyo a las auditorías de desempeño y el estudio a lo largo de la última década que se ha venido acompañando nuevamente a través de OLACEFS y CAROSAI que las EFS están evolucionando rápidamente en la consolidación de su mandato original pero también ampliando su misión, es decir, la búsqueda de que contribuyan no sólo a la transparencia en el uso de los recursos sino también a su eficiencia, efectividad y economía desde el ángulo de la auditoría de desempeño. Al ser esto una tendencia y un tema de relevancia para las entidades pues también pasa a formar parte de la agenda de demanda que se procura atender en el Banco. El tema de auditoría de desempeño, como hemos visto a lo largo de este Taller, aporta al mejor uso de los recursos a través de sus tres dimensiones, habilitando de forma más efectiva la rendición de cuentas y favoreciendo definitivamente la transparencia desde un enfoque bastante más integral.

Los países en desarrollo del mundo, así como las experiencias de Gran Bretaña y otros casos, están mostrando un interés creciente en ampliar sus competencias en materia de auditoría de desempeño y América Latina no es la excepción. En la cartera de los diferentes instrumentos que tiene el Banco, hemos observado también esta tendencia particularmente desde el 2013 y es consistente con la evolución de cómo ha sido el proceso en los países en este Taller nos han compartido su experiencia.

Recientemente se tuvo una valiosa colaboración de la ASF de México con la Contraloría General de Bolivia que está planteándose la posibilidad de empezar a hacer auditoría de desempeño entonces tuvieron no sólo una capacitación sino una suerte de *coaching* de

México a Bolivia de cómo o cuáles serían los primeros pasos y cómo podría ser un proceso para eventualmente ponerlos en práctica en marcha y finalmente, también encontrar la forma de sistematizar, donde está nuestra región de América Latina y El Caribe en las auditorías de desempeño que se está haciendo?, cómo lo estamos haciendo?, qué nos hace falta para poderlo hacer así? por lo que se propuso realizar un estudio que complemente un poco además del ejercicio práctico en más de doce países y del pilotaje de la herramienta del marco de medición de desempeño de las EFS que como muchos de ustedes sabrán uno de sus ejes de análisis es la auditoría de desempeño.

Entonces, consideramos fundamental, complementar ese ejercicio con un estudio que nos permita medir en la medida de lo posible, la capacidad de la EFS para hacer auditoría de desempeño pero también tratar de medir el impacto o el valor agregado de las auditorías de desempeño. No vamos a entrar a profundidad a nivel de cada uno de los países pero sí tener una visión panorámica y si no, por último, ver si el estudio es o no viable o qué hace falta para poder tener una evaluación de impacto de ese nivel.

El estudio busca precisamente proporcionar al mismo Banco y en esa medida que nosotros podamos proporcionar un diálogo más rico y constructivo a nuestro cliente, ustedes, las EFS; pero también a las mismas EFS, conocimiento basado en evidencia sobre el nivel desarrollo de las auditorías de desempeño en la Región y las capacidades de las EFS de llevarlas adelante.

Esta evidencia va a depender de la información que nos puedan proporcionar las propias EFS y de las que pretendemos sistematizar a partir de lo que se ve en las mejores prácticas alrededor del mundo y a partir de ello, hacer una suerte de identificación, de lecciones o de oportunidades y desafíos para América Latina, como una suerte de mapeo donde están estas capacidades para los distintos grados de madurez en que estén los ejercicios de auditoría de desempeño en los distintos países. Así por ejemplo, tenemos los casos de México y Brasil que tienen un significativo nivel de desarrollo pero también se observa casos de Perú que ya empiezan a echar a andar estos procesos de mejora, al tener ya sus cuatro informes y tres más en proceso, y vemos otros ejercicios como en el caso de El Salvador que recién van construyendo las bases para desarrollar auditorías de desempeño.

Creemos que con una visión comparada, con información más clara de dónde se está cada cual, podemos apoyarnos mejor entre nosotros mismos en este largo y complejo viaje.

Lo primero que hemos hecho es una amplia revisión de la literatura a partir de la cual se han encontrado tres hallazgos generales y se ha identificado 12 buenas prácticas a seguir. Se ha revisado desde las normas internacionales hasta algunas normas nacionales de algunos de los países como Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia, los manuales e informes de auditoría de algunas de estas entidades, por supuesto estudios académicos de la materia, documentos técnicos y algunos informes de revisiones entre pares que se han hecho en Alemania, en Mongolia y otros, o sea diferentes documentos que revela la significativa amplitud de la revisión bibliográfica efectuada.

Los tres grandes hallazgos generales que hemos encontrado son los siguientes:

El primer hallazgo es que la definición de auditoría de desempeño es diversa y amplia. El corazón son las tres características o dimensiones de las 3Es, pero hay países que han ampliado la definición tanto en contenido como en característica. Vemos por ejemplo países como Estados Unidos que incluyen la auditoría al control interno o el análisis prospectivo de la tendencia, no sólo de programas sino de políticas públicas como parte de su ejercicio de auditoría de desempeño. Tenemos por ejemplo el caso de Dinamarca que en su definición incluye el análisis de políticas públicas mostrando complejidad de lo que sería la auditoría de desempeño y demanda y requisitos de nuestra parte como entidad fiscalizadora, sin embargo, todas estas definiciones son aceptadas por las ISSAI pues si bien lo que se busca al fin del camino es la mejora en un programa de gobierno asumiendo como tres columnas vertebrales, las 3Es, estas tiene que adaptarse a las necesidades, los contextos legales, institucionales de cada país.

Entonces es a partir de este primer hallazgo que nos estamos planteando la discusión entre la auditoría de desempeño frente a la auditoría de gestión y entendiendo auditoría de gestión como aquel ejercicio de auditoría que busca de alguna de estas tres dimensiones o más de estas tres dimensiones mejorar un programa de gobierno en término de sus resultados, entendiendo resultados la incidencia que se quiere lograr en el sujeto de esa actividad o programa auditado.

En ALC muy pocas EFS llevaban a cabo AdD según la definición de las ISSAIs (300, 3000, 3100). Hay EFS que llevan a cabo varias prácticas de Auditorías de Gestión (AdG) que podrían calificar como AdD si tienen los atributos establecidos en la ISSAI.

En efecto, en América Latina, respecto las auditorías de desempeño (AdD), hay una variedad de ejercicios que le anteceden o que le asemejan, como las siguientes: Auditoría gubernamental con enfoque integral, Auditoría operativa, Auditoría de actividad, Auditoría operacional, Auditorías especiales, Auditoría financiera con énfasis en el desempeño o Auditorías de Gestión, que de alguna manera parcial o totalmente buscan contribuir a mejorar un programa de gobierno. El estudio del mapeo de la capacidad de las EFS en estos 26 países no se limitan a la auditoría de desempeño en la definición escrita de la ISSAI sino también a la auditoría de gestión a fin de que se pueda ver realmente todo el abanico o el semáforo de

capacidades en las 26 entidades.

El segundo hallazgo es que recolectar la evidencia y establecer los criterios para la auditoría de desempeño que se presenta más difícil porque hace muchos años que venimos haciendo auditorías tradicionales financieras y cumplimiento, tenemos al personal, que sabe de auditoría, de contabilidad, incluso para las auditorías de cumplimiento ya se cuenta con el personal, con un conjunto de asesores legales que ayudan a hacer la lectura apropiada de los contratos y de las leyes correspondientes, sin embargo la auditoría de desempeño van más allá de los números y la contabilidad, se requiere un grado, un perfil totalmente diferente, se necesita académicos, especialistas en las diferentes disciplinas dependiendo del tema del programa que se vaya a auditar.

Lo otro es que en la evidencia y los criterios es difícil porque cada programa tiene diferentes estándares tanto a nivel de insumos como de procesos, como de resultados entonces contra qué se evalúa. Cuando se habla de desempeño se necesita decir contra

qué estoy evaluando ese desempeño y entonces se nos hace más difícil la tarea porque hay que ir programa por programa auditando a ver cuál es su propio parámetro de evaluación de desempeño.

- La implementación de la AD es **más costosa**

Costo promedio	AD	AF
Australia	US\$616,420	US\$182,892
Inglaterra	£265,152	£109,602

Fuente: Cifras reportadas por Australian NAO 2014 y UK NAO 2014

- La implementación de la AD **eleva el riesgo reputacional** de la EFS

Por supuesto, al requerir más recursos humanos con distintas especialidades y más tiempo para la recolección y análisis de la información, este tipo de auditorías cuestan más. Ese es el tercer hallazgo encontrado. Por ejemplo, tanto para el caso de Australia e Inglaterra para los ejercicios del 2013 y el 2014, en el caso de Australia hacer el costo en promedio la auditoría de desempeño fue 3.3 veces más costosa que la auditoría

financiera y en el caso de Inglaterra fue 2.4 veces, mayor razón para demostrar el valor agregado de la auditoría de desempeño porque entonces otros actores pueden cuestionar con mayor facilidad, tanto gasto para qué, si ya otros lo están haciendo o si realmente es válido o sea está muy bien, todo muy lindo pero cuesta más, cuál es la rentabilidad de estas auditorías, con justa razón se podrían preguntar. De ahí la importancia de demostrar los ahorros como lo hace GAO y como lo presenta Inglaterra en algunos casos y así lo hacen en otros países y si no es el ahorro, entonces hay que demostrar cómo hay un mayor uso, o sea no necesariamente se persigue reducir el costo pero si que con el mismo costo haya mayor servicio, o sea mayor productividad de los programas auditados.

Otro elemento a tener muy en cuenta es que cuando decidimos hacer auditoría de desempeño estamos asumiendo también un riesgo reputacional más alto. Esto no debe llevarnos a dejar de hacer auditorías de desempeño sino a estar más atentos y cuidar doblemente la evidencia y la calidad del informe. Si bien ayer nos hacían énfasis que el informe por sí mismo, no tiene mayor valor a no ser que sus recomendaciones se implementen, lo cierto es que el informe en sí también tiene su valor pues es el punto de partida para la credibilidad del ejercicio y la reputación de la EFS.

Ahora bien, para mitigar parte de estos riesgos y lograr los propósitos de la auditoría de desempeño, la literatura revisada y los diálogos sostenidos con las EFS de Perú, México, Costa Rica y Jamaica, permiten identificar lo que podrían ser doce buenas prácticas que de implementarse apropiadamente, aumentan sustantivamente la probabilidad de un buen ejercicio de auditoría de desempeño.

La calidad de la evidencia, incluso más que los criterios, determina la calidad del informe que se produce y la calidad del informe y la utilidad que ese informe tiene para el sujeto de la auditoría define la reputación y la credibilidad de la EFS.

Hallazgos preliminares

Primero, obtener un mandato legal lo más explícito y claro posible para la realización de las auditorías de desempeño por parte de la EFS que le permita o que defina claramente la potestad para realizar la auditoría, dándosele total libertad de acceder a la información

y la potestad para poder contratar a los expertos, los equipos con el perfil requerido y muy importante también, es la facultad para publicar los resultados.

Segundo, iniciar las prácticas de auditorías de desempeños con proyectos de corta duración que produzcan recomendaciones de impacto y realmente alcanzables en el corto plazo, *show me the money*, o dónde están poniendo el dinero, a ver qué valor estoy teniendo y que tengan como objeto en la auditoría programas específicos de visibilidad social y económica tales como los programas de vacunación que fueron compartidos en dos casos, el cuidado de los niños en edad pre escolar y el servicios de emergencia médica, en general auditorías que pueden ser complejas o sencillas, dependiendo del nivel de técnicos que tenga la EFS y los recursos con los que cuenten en ese momento, lo importante es que les permita a ustedes presentar resultados.

Tercero, expandir el alcance de la auditoría de desempeño para determinar dimensiones de control interno, muy vinculado con la adquisición de los insumos o el respeto a los procesos. Particularmente cuando hay ausencia o debilidad en los datos del desempeño del programa auditar entonces es un poco complementar o robustecer con estos elementos ampliando el objeto inicial.

Cuarto, obtener evidencia mínima necesaria para formular algunas recomendaciones aunque no se puedan determinar todas las causas subyacentes a las deficiencias que la auditoría identifique y cuando no exista la información hay dos caminos: (i) la EFS trata de buscar y construir esa información lo que le aumenta aún más los costos o, (ii) al menos mejor, quizás dependiendo de la disponibilidad del recurso, determinar como parte de las recomendaciones algún tipo de seguimiento para una posterior auditoría de desempeño.

Quinto, procurar las consistencias con las prioridades nacionales, en algún documento que estén expresadas de forma explícita, plan de desarrollo, plan de gobierno o tácitas y no sólo eso sino también aparte de buscar alinearse a estas prioridades el aprovechar factores exógenos de coyuntura que vayan en línea con el espíritu de la auditoría de desempeño. Uno que vemos muy fuerte en la región es que el surgimiento de una clase media empoderada, más informada, lo que nos pone frente a un ciudadano más exigente, más demandante de mejores servicios y eso creemos que es un elemento de coyuntura que favorece el que las EFS hagan las labores, otro elemento que favorece esto es la existencia de algún sistema de gestión para resultados o algún sistema de evaluación de desempeño, procurando esta coordinación y articulación.

Sexto, consolidar los resultados de las auditorías de desempeño individuales para extraer y diseminar lecciones generales aplicables a otros programas, o sea un elemento transversal a todas estas auditorías independientemente que sea en el sector salud, si es en el sector de infraestructura, etcétera, es por ejemplo las compras, países como Australia y Estados Unidos procuran esto, o sea del conjunto de ejercicios, de los cuatro ejercicios que acaban de culminar de publicar en Perú, ver qué trazos y recomendaciones pueden realizarse o publicarse de alguna manera que sean de beneficio para los distintos programas de gobierno aunque estos no hayan sido auditados por el momento.

Séptimo, adoptar esquemas analíticos innovadores para atender peticiones que han expandido de forma cualitativa el objeto de las auditorías, nos referimos a qué han surgido nuevas formas de gestión públicas y de gobierno como las alianzas público-privado, cómo hacemos auditorías de desempeños en esos casos o qué pasa si nos dicen, fantástico,

bienvenida a la labor de auditoría de desempeño pero la prioridad ahorita es ver el programa macro económico. Entonces tenemos que empezar a buscar nuevas formas de hacer auditorías que involucran estudios económicos, modelos simuladores de un escenario para poder dar una respuesta y una recomendación que sea valiosa para ese ámbito más amplio, todavía más amplio de aquel que ya nos estamos proponiendo con la auditoría de desempeño.

Octavo, robustecer la solidez de la evidencia empleando un abanico amplio de herramientas, entre más mejor, básicamente eso, o sea darles más cuerpo, más validez a la evidencia con la que nosotros registramos los hallazgos en los informes entonces pasar del tradicional examen de documentos y a las entrevistas orales al uso de otra herramienta como la revisión de los sistemas, los estudios de costos, el análisis, la consulta con expertos, entre otros.

Noveno, contratar a profesionales especializados en la materia específica a auditar, sin embargo, esto no implica estrictamente aumentar el presupuesto de golpe para contratar a todos los especialistas y vamos a contratar el universo necesario, son 25 y vamos a contratar 25, no, hay seguir haciéndolo gradualmente en base a las necesidades que se determinen en el plan de auditoría y también no pensar en que todos estos tienen que ser de planta. También lo otro es que no necesariamente sean especialistas individuales pues podemos recurrir al *outsourcing* de firmas o convenios con la academia para procurar algún arreglo de contrato que nos permita disponer cuando oportunamente se requiera de un conjunto de recursos humanos especializados en base a las necesidades que se van determinando para cada ejercicio de auditoría.

Décimo, establecer sistemas robustos de control de la calidad y aquí lo que nosotros vemos es como parte de los elementos del control, es en todas sus fases, la de control, ejecución y producción del informe y algunos elementos centrales para ellos es de que haya un personal exclusivamente dedicado a la auditoría de desempeño con las calificaciones y habilidades requeridas, un disciplinado ejercicio de planificación y de ejecución, o sea una buena planificación es un parámetro, un indicador de aumento de probabilidad de un buen resultado, un buen ejercicio y por supuesto seleccionar programas a auditar sobre la base de riesgo y otras soluciones de planificación estratégica, de tal manera que haya interés de las partes involucradas dentro y fuera de la EFS.

Décimo primera, demostrar la utilidad y el beneficio de la auditoría de desempeño desarrollando indicadores cualitativos o cuantitativos, en algún momento, del aporte de la auditoría de desempeño mediante diferentes instrumentos de evaluación de la misma.

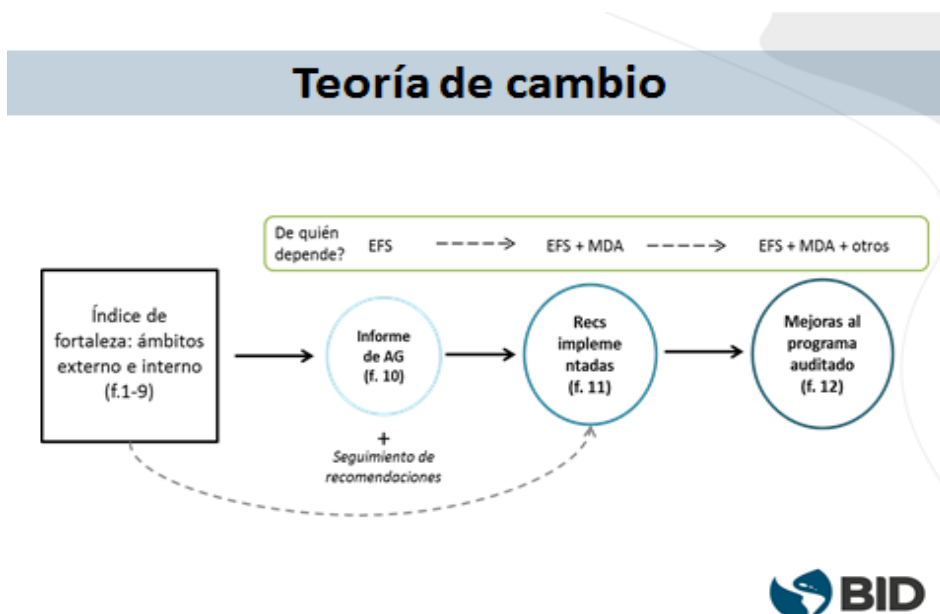
Y por último, la décimo segunda, habilitar o ampliar en caso de existir, la participación ciudadana en la labor de fiscalización. Hay una masa crítica importante de ideas dentro de la ciudadanía que puede aportar en sugerir el sujeto de la auditoría al momento de hacer la planificación, en proveer evidencias en la etapa de la ejecución e incluso en la parte final en divulgar los resultados, es de interés de ellos de que estos hallazgos sean conocidos para que les de la debida atención.

Cabe destacar que a partir de estas mejores prácticas y del diálogo que hemos tenido con estos cuatro países, México, Jamaica, Costa Rica y Perú, sobre todo con Perú, se ha avanzado en construir lo que va a ser el marco analítico del estudio a partir del cual se

verá las capacidades de las 26 EFS y ese marco analítico es la columna vertebral, es la identificación de doce factores, nueve de ellos que determinan la capacidad propiamente tal de la EFS para avanzar en sus auditorías de desempeño o empezar a hacerlas en el caso de aquellos que no las han iniciado y tres factores que tiene que ver con los resultados, aspecto que tanto ha demandado nuestra atención y quizás donde tenemos la mayor tarea pendiente y mayores inquietudes, por lo que esperamos que con este estudio que estará listo hacia fines del presente año, empecemos a tener algunas luces con evidencia concreta de dónde estamos a este respecto.

Dimensiones	Factores
Ámbito externo a la EFS	1. Marco Legal para realizar AG
	2. Planificación estratégica
Ámbito interno de la EFS	3. RRHH y financieros
	4. Metodologías de las AG
	5. Procesos para Asegurar la Calidad de la AG
	6. Procesos para difundir act. y resultados de la AG
	7. Procesos para dar seguimiento a las recomendaciones
	8. Procesos para la Participación Ciudadana
	9. Mecanismos de evaluación sistémica de la gestión de la EFS en materia de AG
Resultados	10. Calidad del informe de AG
	11. Implementación de recomendaciones
	12. Mejora de gestión de Gobierno

Sobre la base de estos factores y su cuantificación por país, se le construirá un indicador sin pretender ser una calificación del desempeño de las EFS sino más bien para darnos una semaforización de dónde estamos, dónde podríamos estar y cuál es la brecha que tenemos que cerrar para poder llegar a desarrollar auditorías de desempeño de la mejor manera posible.



Finalmente, la teoría de cambio que va a estar sustentando en el análisis cuantitativo y cualitativo del estudio es básicamente que si tenemos una capacidad en base a los nueve factores internos y externos de la EFS relativamente robustos, sólido, maduro, etcétera,

deberíamos de poder producir un informe de auditoría de desempeño creíble, confiable, sólido, aceptable, irrefutable, etcétera. Ahora, si el informe se acompaña por la EFS del seguimiento a las recomendaciones y si le sumamos el factor exógeno de que hay voluntad política, recursos presupuestarios, contra partes calificadas en el programa objeto de auditoría, entonces, estas recomendaciones tenderán a aumentar sus probabilidades de ser implementadas. Si todos esos elementos se dan y hay otros factores exógenos que se mantienen o sea, por ejemplo, no hay un desastre natural, en el mediano plazo deberíamos poder apreciar una mejora en el programa de gobierno. En tal sentido, nuestro análisis cualitativo y cuantitativo sería para ver la parte de los factores que determina la capacidad de la EFS más algunos elementos a partir del informe y el sistema de seguimiento a lo que podría eventualmente ser una mejora de gobierno.

Discurso de Clausura

Buenas tardes a todos y a todas. Ya estamos cerrando estos dos días de trabajo en este Taller Regional de Auditoría de Desempeño que es el primer taller regional que hacemos en la Contraloría General de Perú y que para nosotros constituye un hito muy importante pues como ustedes han venido escuchando en estos días, hemos avanzado, estamos empezando en este reto de poder armar y consolidar auditorías de desempeño en el país y este evento marca justamente esa etapa de poder difundir, de poder intercambiar lo que veníamos haciendo con todos ustedes pero también con todos los funcionarios públicos que estuvieron el día de ayer y el día de hoy acompañándonos y también dentro de la propia Contraloría. Esto ha sido realmente muy importante para nosotros y se los agradezco.

Este evento nos ha permitido compartir una serie de experiencias de auditorías de desempeño en materia de implementación, lecciones aprendidas, el impacto que generan en beneficio de la gestión pública y el ciudadano, experiencias que las entidades fiscalizadoras superiores vienen desarrollando, algunos con mayores niveles de avance, otros con menores niveles de desarrollo pero ciertamente, todas experiencias muy enriquecedoras que nos permiten ir mejorando la práctica que vamos desarrollando en esta materia. También nos ha permitido compartir estas experiencias con los organismos de la cooperación internacional que a muchos de nosotros nos vienen acompañando en este esfuerzo y nos permite también en ese sentido orientar los pasos a seguir a futuro.

En segundo lugar, todas las presentaciones, las excelentes presentaciones que ha habido en estos dos días de trabajo, han evidenciado uno de los elementos que ya se ha dicho incluso también en las relatorías de las mesas: la importancia que tienen las auditorías de desempeño en la mejora de la gestión pública y esa importancia radica en el valor que agrega a las funciones que las EFS desarrollan para mejorar la gestión pública y creo que este es un elemento que es sumamente importante y que se ha repetido en cada una de las intervenciones que se han comentado.

Y ¿por qué generan valor, por qué generan este valor público, este valor agregado? Porque ponen el ojo, ponen el foco en la mejora de los servicios que van dirigidos a los ciudadanos que son la razón de ser de la gestión pública, que son la razón de ser del Estado y también contribuyen a mejorar la transparencia, la rendición de cuentas en la gestión pública que es un tema sumamente importante para el quehacer que desarrollamos las contralorías o las entidades fiscalizadoras superiores en general.

En este sentido, es evidente que hay una contribución muy importante y cómo se dijo también en las distintas intervenciones, una contribución que es complementaria con los otros tipos de auditoría (financiera y de cumplimiento) que se desarrollan a nivel de las EFS.

Un aspecto que nos ha parecido fundamental, que fue resaltado por el profesor Shostak durante la magnífica presentación que tuvo el día de ayer, es la importancia de poder articular esfuerzos entre las entidades públicas y poder avanzar en una sola dirección estratégica mediante acuerdos institucionales con el objetivo que los ciudadanos perciban y obtengan mejores resultados en los servicios públicos que tiene que brindar el Estado. Este tema de la articulación es crucial y las auditorías de desempeño caminan en esa dirección. Hemos visto varios de los casos y de los ejemplos que contribuyen con estos esfuerzos de articular, no solamente los esfuerzos y el quehacer sino también los objetivos estratégicos de hacia dónde estamos yendo.

El día de hoy hemos tenido varias exposiciones también muy interesantes y hemos terminado el día con mesas de trabajo que nos han permitido discutir de manera más focalizada, profunda y técnica algunos de los temas. Así por ejemplo, se ha mencionado ahora en la tarde en la Plenaria, el tema de la comunicación de los informes de auditoría. Sobre el particular permítanme comentarles que desde la Contraloría General de la República del Perú estamos empezando a fortalecer este tema de la comunicación pues nos parece crucial. Es la forma cómo vamos a poder traducir y mostrar ese valor agregado hacia las autoridades políticas, los funcionarios públicos y la ciudadanía.

Por otro lado, también podemos destacar el análisis de las metodologías que se utilizan y la planificación de la auditoría, los criterios de eficiencia, el tema de valor por dinero, entre otros aspectos que nos han permitido profundizar en esos elementos claves para poder implementar y fortalecer las auditorías de desempeño en la región.

Por todas esas razones consideramos que ese evento ha sido de suma utilidad y esperamos que para todos ustedes también haya sido importante y que puedan de él sacar varias lecciones aprendidas que puedan a su vez adaptar e implementar en sus propios países.

Sin más, yo quería traer los agradecimientos del señor Contralor General que por motivos de agenda no ha podido acompañarnos en el cierre de este evento como hubiera querido pero me pidió que especialmente agradezca, en primer lugar, a los expositores ya que sin ellos no hubiese sido posible que este Taller tuviese la riqueza que ha tenido, los voy a mencionar rápidamente a pesar de que se haga largo pero me parece importante, Ray Shostak, una vez más, gracias por acompañarnos en este evento, a Marisela Márquez, Paulo Gómez, Nomsa Mlotshwa, Noelia Valentín, Carlos Valiente, María José Jarquín, Ismael Contreras, Pedro Gamboa, Jorge García, Carlos Vargas que dirige este equipo de auditoría de desempeño aquí en nuestra contraloría y que vienen desarrollando un gran trabajo, y a Nelson Shack que nos ha acompañado como expositor y relator de este evento que cuyos resultados vamos a sintetizar y compartir con ustedes mediante la publicación de un documento en los próximos meses.

Queremos agradecer también de manera especial la presencia del señor Pablo Rosario vicepresidente de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana por acompañarnos también en el evento estos dos días y a la cooperación internacional que nos ha venido apoyando, no solamente para hacer realidad este encuentro sino que nos viene acompañando en todo el proceso de implementación de las auditorías de desempeño. En efecto, el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, a la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ son nuestros aliados estratégicos para muchas de las tareas que

nosotros hacemos, no solamente en temas de auditorías de desempeño sino también en otros temas que venimos trabajando vinculados al control interno, a los estudios, etcétera y que nos permite ir consolidándonos en el largo camino del quehacer de las EFS.

Sin más, a nombre de la Contraloría General de la República del Perú, agradecemos la participación de todas y todos los que nos han acompañado estos dos días y damos por clausurado este primer Taller Regional de Auditoría de Desempeño.

Reseña Bibliográfica de los Expositores

(en orden alfabético)

Ismael Contreras

Asesor Senior del Programa Regional GIZ en apoyo a la OLACEFS

El señor Contreras es Asesor Senior del Programa Regional GIZ en apoyo a la OLACEFS y especialista en finanzas y en legislación financiera con experiencia en el montaje y la implementación de sistemas de información en el sector público y privado. Estuvo a cargo de procesos de supuestos participativos, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y control fiscal en la cooperación alemana GIZ.

Pedro Gamboa Moquillaza

Jefe y presidente del Consejo Directivo del SERNAN

El señor Pedro Gamboa es jefe y presidente del Consejo Directivo del SERNAN, desde diciembre del 2011. Tiene casi 20 años de experiencia en gestión y gerencia pública, áreas naturales protegidas y defensa procesal. Es coordinador de la red latinoamericana de cooperación técnica en parques nacionales, otras áreas protegidas, floras y faunas silvestres.

Jorge García

Asesor de la Gerencia de Cooperación Técnica de la Contraloría General de la República en Perú

El señor García se desempeña como Asesor de la Gerencia de Cooperación Técnica de la Contraloría General de la República en Perú, es Coordinador General del Comité de Creación de Capacidades y de la Comisión de Evaluación de Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores e Indicadores de Rendimiento de la OLACEFS. Anteriormente se ha desempeñado en diversos cargos de la administración pública, principalmente en las áreas de cooperación internacional, también se desempeña como docente en las materias de administración y planeamiento estratégico.

Paulo Gómez Concalves

Supervisor en la Secretaría de Control Externo, de Educación y Cultura y del Deporte del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

El señor Gómez es supervisor en la Secretaría de Control Externo, de Educación y Cultura y del Deporte del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. Fue director de la secretaría de fiscalización y de evaluación de programas de gobierno de dicho órgano superior de control. Desde el año 2001, ha participado en auditorías de desempeño en las áreas de educación, salud, habitad y agricultura.

María José Jarquín

Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado en el BID

La señora Jarquín es Especialista Senior en Modernización del Estado en la División de Capacidad Institucional del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), además que es asesora de gobernabilidad del Centro de América Latina en el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido y actualmente coordina la agenda de transparencia y rendición de cuentas en apoyo a los 26 países miembros prestatarios del banco.

Maricela Márquez Uribe

Directora general de auditorías de desempeño al desarrollo social, en la auditoría superior de la federación de los Estados Unidos Mexicanos

La señora Marquez es directora general de auditorías de desempeño al desarrollo social, en la auditoría superior de la federación de los Estados Unidos Mexicanos. Donde realiza y analiza temas de educación, salud, seguridad social, desarrollo regional, protección social, cultura y urbanización.

Nomsa Mlotshwa

Gerente de infraestructura de la Oficina del Auditor General de la República de Sudáfrica

La señora Mlotshwa, es directora en el centro de excelencia para la infraestructura de la unidad de auditoría de desempeño en la oficina del auditor general de Sudáfrica, desde el año 2013. Se especializa en auditorías de infraestructura, realizadas a niveles subnacionales y provee asesoría relacionada a nuevos enfoques en esta materia.

Nelson Shack Yalta

Experto internacional en Gestión Pública

El señor Shack es consultor internacional en temas de gestión pública, presupuesto por resultados, planeación estratégica, entre otros. En el Perú se desempeña como coordinador general del proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia con el Banco Mundial, ha realizado trabajos para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial como se mencionó, la delegación de la comisión europea y la comisión económica con América Latina en diversos países de Latinoamérica.

Raymond Shostak

Experto internacional en gestión pública y reforma de servicios públicos

El señor Shostak es experto internacional en gestión pública y reforma de servicios públicos, fue jefe del Delivery Unit del primer ministro del Reino Unido, director general en

gestión de desempeño y miembro del Consejo de Hacienda. Actualmente, es miembro del comité ejecutivo de la Oficina Nacional de Auditoría, NAO (por sus siglas en inglés) de dicho país.

Noelia Valentín Marrero

Gerente de auditoría en la división de auditorías de departamentos de agencia de la Oficina de Control de Puerto Rico

La señora Valentín es gerente de auditoría en la división de auditorías de departamentos de agencias de la Oficina de Control de Puerto Rico, entidad en la labora desde hace 15 años. En el Comité de Auditorías de Desempeño colabora en la conceptualización, implantación y desarrollo de este tipo de auditorías.

Carlos Valiente

Asesor Técnico de la Presidencia de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador

El señor Valiente es Asesor Técnico de la Presidencia de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador donde trabajó desde hace varios años desde el 2006 exactamente como auditor general. Es decir, cuenta con 9 años de experiencia desde el área operativa, haciendo auditorías en las diferentes instituciones y municipios de la República El Salvador.

Carlos Vargas Mas

Gerente de departamento de auditoría de desempeño de la Contraloría General del Perú

El señor Vargas es gerente de departamento de auditoría de desempeño en la Contraloría General de la República del Perú desde el año 2013. Ha ocupado diversos cargos en el sector público, principalmente en las áreas de inversión y presupuesto público, además es docente e investigador en temas de diseño y evaluación de políticas públicas.



LA CONTRALORÍA

GENERAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ