



# El Peruano

190 AÑOS

1825-2015. LA HISTORIA PARA CONTAR | **DIARIO OFICIAL**



**LA CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

**DIRECTIVA N° 008-2016-CG/GPROD**  
**“AUDITORÍA DE DESEMPEÑO”**  
**Y**  
**“MANUAL DE AUDITORÍA DE**  
**DESEMPEÑO”**

RESOLUCIÓN DE CONTRALORÍA  
N° 122-2016-CG

**NORMAS LEGALES**

**SEPARATA ESPECIAL**

**RESOLUCIÓN DE CONTRALORÍA  
Nº 122-2016-CG**

Lima, 4 de mayo de 2016

**VISTO**, la Hoja Informativa Nº 00016-2016-CG/PEC de la Gerencia Central de Planeamiento Estratégico que recomienda la aprobación del proyecto de Directiva "Auditoría de Desempeño" y el "Manual de Auditoría de Desempeño";

**CONSIDERANDO:**

Que, el artículo 6º de la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, establece que el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes;

Que, el artículo 14º de la citada Ley Orgánica, establece que el ejercicio del control gubernamental se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General, la que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de las entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución;

Que, mediante Resolución de Contraloría Nº 382-2013-CG se aprobó la Directiva Nº 011-2013-CG/ADE "Auditoría de Desempeño", que estableció el marco conceptual y el proceso de la auditoría de desempeño, en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU, aprobadas por Resolución de Contraloría Nº 162-95-CG y sus modificatorias;

Que, por Resolución de Contraloría Nº 273-2014-CG se aprobó las Normas Generales de Control Gubernamental, disposiciones de obligatorio cumplimiento para el ejercicio del control gubernamental, que adoptó un nuevo enfoque de control que busca contribuir a la mejora de la gestión pública y a la creación de valor para la ciudadanía, considerándose a la auditoría de desempeño como un tipo de servicio de control posterior, dejándose sin efecto, entre otras, las Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU, aprobadas por Resolución de Contraloría Nº 162-95-CG y sus modificatorias;

Que, el numeral 1.18 de las Normas Generales de Control Gubernamental establece que las características y condiciones de los servicios de control son determinadas por la Contraloría en la normativa específica, de acuerdo a los requerimientos y la naturaleza particular de cada uno de los tipos de servicio de control, conforme a sus atribuciones legales y autonomía funcional;

Que, en ese contexto, se han identificado aspectos de mejora en observancia de las disposiciones contenidas en las Normas Generales de Control Gubernamental y la experiencia obtenida durante los años de vigencia de la Directiva Nº 011-2013-CG/ADE, siendo que en el Manual de Auditoría de Desempeño propuesto se establece la metodología para el desarrollo de la auditoría de desempeño, lo que permitirá uniformizar las actividades principales y los criterios a ser aplicados para su realización, a fin de asegurar la rigurosidad técnica del citado servicio de control posterior;

Que, conforme al documento del visto, la Gerencia Central de Planeamiento Estratégico propone la aprobación del proyecto de Directiva denominada "Auditoría de Desempeño" y el "Manual de Auditoría de Desempeño", en ejercicio de la función establecida en el numeral 10 del artículo 19º del Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República, aprobado por Resolución de Contraloría Nº 027-2016-CG;

En uso de las facultades previstas en el artículo 32º de la Ley Nº 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República;

SE RESUELVE:

**Artículo Primero.-** Aprobar la Directiva Nº 008-2016-CG/GPROD denominada "Auditoría de Desempeño" y el "Manual de Auditoría de Desempeño", cuyos textos forman parte integrante de la presente Resolución.

**Artículo Segundo.-** Los documentos normativos aprobados mediante el artículo primero de la presente Resolución, entrarán en vigencia a partir del día hábil siguiente a la publicación de la presente Resolución en el diario oficial El Peruano.

**Artículo Tercero.-** Dejar sin efecto la Resolución de Contraloría Nº 382-2013-CG que aprobó la Directiva Nº 011-2013-CG/ADE "Auditoría de Desempeño".

**Artículo Cuarto.-** Las Auditorías de Desempeño que se encuentren en proceso en el marco de la Directiva Nº 011-2013-CG/ADE se adecuarán a los documentos normativos aprobados por la presente Resolución, a partir de la etapa de ejecución.

**Artículo Quinto.-** Encargar al Departamento de Tecnologías de la Información la publicación de la presente Resolución y los documentos normativos aprobados en el Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)), así como en el portal web ([www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe)) y en la intranet de la Contraloría General de la República.

Regístrese, comuníquese y publíquese

**FUAD KHOURY ZARZAR  
Contralor General de la República**

**DIRECTIVA Nº 008-2016-CG/GPROD**

**"AUDITORÍA DE DESEMPEÑO"**

**ÍNDICE**

1. FINALIDAD
2. OBJETIVO
3. ALCANCE
4. SIGLAS Y REFERENCIAS
5. BASE LEGAL
6. DISPOSICIONES GENERALES
  - 6.1. Auditoría de Desempeño
  - 6.2. Dimensiones de la Auditoría de Desempeño
  - 6.3. Características de la Auditoría de Desempeño
  - 6.4. Principios de la Auditoría de Desempeño
  - 6.5. Objetivos de la Auditoría de Desempeño
  - 6.6. Orientación de la Auditoría de Desempeño
  - 6.7. La Auditoría de Desempeño y la Cadena de Valor
  - 6.8. El servicio de la Auditoría de Desempeño y sus procesos vinculados
    - 6.8.1. Planeamiento
    - 6.8.2. Servicio de Auditoría de Desempeño
    - 6.8.3. Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones
  - 6.9. Control y Aseguramiento de la Calidad
7. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS
  - 7.1. Planeamiento
  - 7.2. Etapas del Servicio de la Auditoría de Desempeño
    - 7.2.1. Planificación
    - 7.2.2. Ejecución
    - 7.2.3. Elaboración del Informe
  - 7.3. Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones
8. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
9. DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA
10. ANEXO Nº 01: Glosario de términos

## 1. FINALIDAD

Implementar y desarrollar la Auditoría de Desempeño para contribuir a una mejora de la gestión de los recursos públicos, de tal forma que se realice con eficacia, eficiencia, economía y calidad.

## 2. OBJETIVO

Establecer el marco conceptual y el proceso de la Auditoría de Desempeño, así como estandarizar su implementación.

## 3. ALCANCE

Las disposiciones de la presente Directiva son de aplicación obligatoria para:

- Las unidades orgánicas de la Contraloría General de la República de acuerdo a su competencia funcional, establecida en el Reglamento de Organización y Funciones.
- Las Entidades Públicas sujetas al ámbito del Sistema Nacional de Control, dentro de los alcances del artículo 3º de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

## 4. SIGLAS Y REFERENCIAS

INTOSAI: Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores  
 La Contraloría: Contraloría General de la República  
 Ley: Ley N° 27785 "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República"  
 SNC: Sistema Nacional de Control

## 5. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y modificatorias.
- Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las Entidades del Estado y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG, que aprueba las Normas de Control Interno.
- Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG que aprueba las "Normas Generales de Control Gubernamental" y modificatoria.
- Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República vigente.
- Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores: ISSAI 300 "Principios fundamentales de la Auditoría de Desempeño", emitida por la INTOSAI.

## 6. DISPOSICIONES GENERALES

### 6.1. Auditoría de Desempeño

La Auditoría de Desempeño es un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

### 6.2. Dimensiones de la Auditoría de Desempeño

Las dimensiones de desempeño son los aspectos que, analizados de manera individual o conjunta, según la información disponible, permiten concluir sobre el desempeño de la producción y entrega de un bien o servicio público. Estas dimensiones se describen a continuación.

- Eficacia:** Es el logro o grado de cumplimiento de las metas, objetivos establecidos o resultados.
- Eficiencia:** Es la relación entre la producción de un bien o servicio y los insumos utilizados para dicho fin, la cual se puede comparar con un referente nacional o internacional.
- Economía:** Es la capacidad de administrar adecuadamente los recursos financieros.

- Calidad:** Es el grado de cumplimiento de los estándares definidos para responder a las necesidades de la población, los cuales se expresan, entre otros, en términos de oportunidad, características técnicas, precisión y continuidad en la entrega de los bienes o servicios o satisfacción de usuarios.

### 6.3. Características de la Auditoría de Desempeño

La Auditoría de Desempeño tiene las siguientes características:

- Constructiva:** Sus resultados están encaminados a la propuesta de mejoras en la gestión pública, más que a sancionar los resultados de la gestión.
- Interdisciplinaria:** Su análisis integra los conocimientos de varias disciplinas académicas, según la materia que se analice. Por ello, se requiere de una amplia gama de herramientas y métodos que se eligen en función de la naturaleza del problema a analizar.
- Orientada al ciudadano:** Contribuye a una gestión pública orientada a resultados, en la que el Estado define sus intervenciones a partir de las necesidades de la población con criterio inclusivo.
- Participativa:** La auditoría incorpora mecanismos de colaboración y compromiso activo de los gestores (titulares, representantes y personal técnico de las entidades públicas responsables de la producción y la entrega del bien o servicio público a examinar), lo cual facilita su apropiación de los objetivos de la auditoría y favorece la implementación efectiva de las recomendaciones. Asimismo, permite la participación de los actores clave (individuos, grupos o entidades que pueden influir en el proceso de producción y entrega del bien o servicio público y contribuir al logro de sus resultados), con la finalidad de conocer sus intereses, opiniones e información relevante en el desarrollo de la auditoría.
- Transversal:** Se realiza un análisis integral de la producción y la entrega de los bienes o servicios, en donde pueden intervenir diversas entidades públicas, de distintos sectores o niveles de gobierno.

### 6.4. Principios de la Auditoría de Desempeño

Los principios que rigen la Auditoría de Desempeño se encuentran establecidos en la Ley, destacando para efectos de su aplicación, los siguientes: autonomía funcional, integralidad, carácter técnico y especializado del control, flexibilidad, participación ciudadana, publicidad, objetividad y reserva.

### 6.5. Objetivos de la Auditoría de Desempeño

La Auditoría de Desempeño tiene los siguientes objetivos:

- Identificar los factores que afectan el logro de los objetivos en la producción y entrega del bien o servicio público.
- Establecer si el seguimiento (monitoreo), supervisión y evaluación del proceso de producción y entrega del bien o servicio público que realizan las entidades públicas, son adecuados, principalmente, si proveen información necesaria y suficiente y si esta es utilizada en la toma de decisiones.
- Establecer si la ejecución del proceso de producción y entrega del bien o servicio público se realiza de manera eficaz, eficiente, económica y con calidad.

### 6.6. Orientación de la Auditoría de Desempeño

La Auditoría de Desempeño tiene un enfoque orientado a problemas, lo cual implica que se examine y verifique la existencia de problemas específicos y se analicen sus causas, desde las

distintas dimensiones de desempeño. Dichas causas constituyen potenciales áreas de mejora, las cuales se identifican conjuntamente con las entidades responsables de la intervención pública. De este modo, se formulan recomendaciones que dan lugar a acciones específicas a implementar por los gestores.

La Auditoría de Desempeño busca contribuir con la mejora continua de la gestión pública, considerando su impacto positivo en el bienestar del ciudadano. Fomenta la implementación de una gestión por resultados, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas de modo que el uso de los recursos públicos genere el mayor valor o bienestar para el ciudadano.

La Auditoría de Desempeño no identifica responsabilidad administrativa funcional, civil o penal. En este sentido, cuando se eligen las materias a examinar, se excluyen aquellas que presenten problemas asociados a ilícitos penales, administrativos, denuncias de actos de corrupción, entre otros. No obstante, si durante el desarrollo de una auditoría de desempeño, se advirtiesen hechos respecto de los cuales deba realizarse una evaluación complementaria, estos se comunican a la unidad orgánica competente de La Contraloría.

### 6.7. La Auditoría de Desempeño y la Cadena de Valor

La Auditoría de Desempeño toma como base de su análisis la estructura de la intervención pública, la cual se enmarca en una cadena de valor que comprende: insumos, actividades, productos, un resultado específico y un resultado final.

Los insumos son los recursos humanos, financieros, materiales u otros, necesarios y suficientes, para realizar una actividad. Una actividad es una acción que transforma dichos insumos en un bien o servicio público, de forma articulada con otras actividades. Ese bien o servicio se denomina "producto". Se entrega con el propósito de generar un cambio para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, denominado "resultado específico", el cual contribuye al logro de un objetivo de política nacional, denominado "resultado final".

En el siguiente gráfico, se muestra la cadena de valor, en el cual se precisan los eslabones que corresponden a los procesos de producción y entrega de bienes y servicios (insumos-actividad-producto) y los que corresponden a los resultados de la misma (resultado específico-resultado final). Asimismo, se muestran los procesos de soporte, los cuales sirven de manera transversal a la intervención pública y están regulados por los sistemas administrativos nacionales aplicables a todas las entidades públicas. La Auditoría de Desempeño se centra en la ejecución de la intervención pública, que comprende los procesos de producción y entrega de bienes y servicios y los procesos de soporte.

**Gráfico N° 01: Cadena de Valor de una Intervención Pública**



Fuente: Adaptado de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño

En la mayoría de los casos, la estructura de la cadena de valor se encuentra definida en documentos formales que contienen información detallada de los productos y actividades, los cuales describen sus características o especificaciones técnicas y la organización para su producción y entrega (roles y funciones de los gestores, diagramas de flujo, entre otros). Si una intervención pública no cuenta

con dicha información detallada, esta se identifica conjuntamente con los gestores.

### 6.8. El servicio de la Auditoría de Desempeño y sus procesos vinculados

El servicio de la Auditoría de Desempeño está vinculado con los procesos de planeamiento y seguimiento a la implementación de las recomendaciones. El servicio y estos procesos se describen a continuación.

#### 6.8.1. Planeamiento

El planeamiento permite determinar la materia a examinar, que es un bien o servicio público, y el problema de desempeño asociado a dicha materia. Culmina con la elaboración de la carpeta de servicio.

El planeamiento es efectuado por la unidad orgánica encargada del planeamiento de las auditorías de desempeño.

#### 6.8.2. Servicio de Auditoría de Desempeño

El servicio de Auditoría de Desempeño está constituido por las etapas de planificación, ejecución y elaboración del informe. Estas tienen como productos el plan de auditoría, los resultados de la auditoría y el informe de auditoría, respectivamente.

El servicio de Auditoría de Desempeño es efectuado por la comisión auditora designada.

#### 6.8.3. Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones

Culminado el servicio de la Auditoría de Desempeño, el gestor define el plan de acción, a fin de implementar las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría. Se realiza el seguimiento a la implementación de las acciones comprendidas en el plan, lo cual concluye con el reporte de cierre.

El seguimiento a la implementación de las recomendaciones es efectuado por la unidad orgánica encargada del seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las auditorías de desempeño.

Según lo descrito, en el siguiente gráfico se muestra el servicio de la Auditoría de Desempeño y sus procesos vinculados.

**Gráfico N° 02: El servicio de la Auditoría de Desempeño y sus procesos vinculados**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño

### 6.9. Control y Aseguramiento de la Calidad

Con el propósito de contribuir a la mejora continua de la Auditoría de Desempeño, se realiza el control y el aseguramiento de la calidad, de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales de Control Gubernamental.

El control de la calidad se refiere a la revisión de los procesos y productos de la Auditoría de Desempeño, durante todo su ciclo, para determinar su grado de cumplimiento con los estándares definidos en esta Directiva, el manual de Auditoría de Desempeño y la normativa complementaria. El control de la

calidad es responsabilidad de la comisión auditora y de la unidad orgánica a cargo de la Auditoría de Desempeño, como parte inherente de su gestión.

El aseguramiento de la calidad se refiere a la verificación de los procesos y productos de la Auditoría de Desempeño para concluir si fueron sujetos a control de calidad durante todo el ciclo y si cumplen con los estándares definidos. Se realiza de manera selectiva por personas o unidades orgánicas distintas a las que realizan la Auditoría de Desempeño.

## 7. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

En esta sección, se describen el servicio de la Auditoría de Desempeño y sus procesos vinculados: el planeamiento y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones.

### 7.1. Planeamiento

El planeamiento es el proceso a través del cual se identifica la materia a examinar, a partir de la priorización de temas de interés, mediante la aplicación de criterios establecidos por la Contraloría. La identificación y la priorización de la materia a examinar llevan a determinar el problema asociado de la auditoría. Como producto de este proceso se elabora la carpeta de servicio, la cual constituye el insumo para el inicio del servicio de la Auditoría de Desempeño.

Para su desarrollo se realizan las siguientes actividades:

- a) *Seleccionar el tema de interés*  
El tema de interés es una situación o necesidad que afecta a una población determinada, la cual justifica una intervención pública a través de la entrega de bienes o servicios (productos) con el objetivo de lograr un resultado que genere un cambio positivo en dicha situación o necesidad. Los temas de interés corresponden a un resultado esperado que está vinculado a un objetivo de política nacional.

Para seleccionar el tema de interés, se aplican los siguientes criterios:

- i. Relevancia de la intervención pública;
- ii. Importancia presupuestal de la intervención pública; y
- iii. Logro de los objetivos de la intervención pública.

- b) *Seleccionar la materia a examinar*  
La materia a examinar es un bien o servicio (producto) entregado a una población beneficiaria mediante una intervención pública, a fin de lograr un resultado esperado.

Para seleccionar la materia a examinar, se aplican los siguientes criterios:

- i. Sustento adecuado de la relación causal entre los productos y el resultado esperado de la intervención;
- ii. Importancia presupuestal del producto; y
- iii. Logro de los objetivos del producto.

- c) *Identificar el problema asociado a la materia a examinar*  
Un problema asociado a la materia a examinar es una desviación en el desempeño de la producción y entrega del bien o servicio público, con respecto a las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Se identifica el problema asociado mediante la evaluación de indicadores de desempeño. Luego, se desarrolla una descripción preliminar del mismo en base a información cuantitativa y cualitativa. Finalmente, se plantean hipótesis iniciales sobre sus causas, vinculadas con alguna dimensión de desempeño.

- d) *Elaborar la carpeta de servicio*  
La carpeta de servicio contiene la información relevante para el desarrollo del servicio de auditoría. Describe el tema de interés, la materia a examinar, el problema asociado, su organización (gestores y actores involucrados, con sus roles o funciones), el proceso de producción y entrega del bien o servicio público, los procesos de soporte que correspondan y cómo contribuye la auditoría en el conocimiento del problema asociado y sus posibles soluciones, entre otros.

### 7.2. Etapas del Servicio de la Auditoría de Desempeño

El servicio de la Auditoría de Desempeño comprende las etapas de planificación, ejecución y elaboración del informe.

#### 7.2.1. Planificación

La planificación del servicio de la Auditoría de Desempeño establece la estrategia general para conducir la Auditoría de Desempeño. En esta etapa se elabora el plan de auditoría que contiene la matriz de planificación y el programa de auditoría.

Para ello, se realizan las siguientes actividades:

- a) *Comprender la materia a examinar y su problema asociado*  
Se revisa la carpeta de servicio, se actualiza la información ahí contenida y se profundiza su comprensión sobre la materia a examinar y el problema asociado.

- b) *Analizar las relaciones causales del problema asociado*  
Se identifican y se clasifican posibles causas del problema asociado, seleccionando las de mayor relevancia. Luego, se identifican las causas directas e indirectas, sustentando la existencia de relaciones causales entre las mismas.

- c) *Identificar el problema de auditoría a examinar y sus causas.*  
El problema de auditoría es una situación que afecta la eficacia, la eficiencia, la economía o la calidad en la producción y la entrega de la materia a examinar.

El problema de auditoría y sus causas se identifican a partir del análisis de relaciones causales, considerando los siguientes factores: lo que es factible de auditar (según la información disponible, los métodos y las capacidades de la comisión auditora), la relevancia de las causas (excluyendo causas externas, fuera del control del gestor) y la contribución potencial de una auditoría que examine dicho problema y causas.

- d) *Formular las preguntas y los objetivos de auditoría*  
La pregunta general y las preguntas específicas de la Auditoría de Desempeño se formulan en el marco de una dimensión de desempeño, a partir de la identificación del problema de auditoría y sus posibles causas. De estas preguntas se derivan el objetivo general y los objetivos específicos, respectivamente.

- e) *Establecer los criterios*  
Los criterios son los estándares bajo los cuales se evalúa la evidencia y se interpretan los resultados. Permiten un análisis consistente de las preguntas de auditoría. Definen el desempeño esperado, a partir de información científica, normas, mejores prácticas (benchmarking), juicio de expertos, entre otros.

- f) *Definir el alcance de la auditoría*  
El alcance define el límite de la auditoría, a partir de las preguntas de auditoría, las entidades públicas involucradas en la producción y la entrega del bien o servicio, el ámbito geográfico al cual se orientan los resultados y el periodo que abarca.
- g) *Establecer la metodología*  
La metodología refleja la estrategia de análisis para responder las preguntas de auditoría. Asegura la coherencia entre las preguntas de auditoría, los criterios, las fuentes de datos, las herramientas de recojo de datos y los métodos de análisis. Para cada pregunta de auditoría, se define el uso de métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos (que combinan los anteriores).
- h) *Elaborar la matriz de planificación*  
La matriz de planificación es un resumen de la metodología de la auditoría. Contiene los enunciados del problema de auditoría, las preguntas de auditoría, las fuentes de datos, las herramientas de recojo de datos, los métodos de análisis y las limitaciones del diseño.
- i) *Elaborar el programa de auditoría*  
El programa de auditoría contiene los procedimientos, plazos necesarios y personal responsable para el cumplimiento de los objetivos de la auditoría.
- j) *Elaborar y aprobar el plan de auditoría*  
Realizadas las actividades anteriores, la comisión auditora elabora el plan de auditoría. Este contiene una descripción de la materia a examinar y el problema de auditoría. Asimismo, presenta las preguntas de auditoría, los objetivos, los criterios y el alcance de la misma. Detalla la metodología a seguir (incluyendo la matriz de planificación como un anexo) y la organización de la auditoría (recursos humanos, financieros y tiempos asignados para la ejecución).
- El plan de auditoría es refrendado por el gerente o jefe de la unidad orgánica a cargo de la ejecución de la auditoría, para su aprobación por las instancias competentes.

### 7.2.2. Ejecución

La ejecución se inicia con la acreditación de la comisión auditora. Durante esta etapa se aplica el plan de auditoría, a fin de obtener las evidencias que sustenten los resultados, las conclusiones y las recomendaciones. Con esta información, se elabora la matriz de resultados, con base a la cual se obtienen los resultados de la auditoría.

Se realizan las siguientes actividades:

- a) *Organizar el manejo de las evidencias*  
Se identifican y se registran las fuentes de los datos usados en la Auditoría de Desempeño, de manera ordenada y progresiva. Asimismo, se identifican las necesidades de información de la auditoría, las cuales orientan el recojo, el registro y el procesamiento de los datos, a fin de responder a las preguntas de auditoría.
- b) *Recoger los datos*  
Se elaboran y se aplican los instrumentos para el recojo de los datos, los cuales satisfacen las necesidades de información de la auditoría. El tipo y naturaleza de los instrumentos depende de las herramientas definidas en el plan de auditoría, tales como revisión de documentos, entrevistas, talleres participativos, encuestas, entre otras.

- c) *Registrar y procesar los datos*  
Se identifican, se ordenan y se clasifican los datos, vinculándolos con las preguntas de auditoría. Luego, se elaboran documentos que reflejan un primer análisis de los datos y son insumos principales para la definición de los resultados de auditoría.
- d) *Analizar la información*  
Para cada pregunta, se desarrollan los resultados de auditoría que comprenden los siguientes elementos: situación encontrada (descripción de un subproceso de producción y entrega de bien o servicio o proceso de soporte relevante), criterio (estándar para definir el desempeño esperado), brecha (comparación entre la situación encontrada y el criterio), causas (explicaciones de la brecha) y efectos (consecuencias o efectos posibles de la brecha).

- e) *Elaborar la matriz de resultados*  
La matriz contiene el resumen de los resultados con sus elementos, las fuentes de datos, los métodos de análisis empleados y las recomendaciones de la comisión auditora.

De acuerdo a la metodología definida para la auditoría, en la matriz de resultados, se señala adecuadamente qué resultados aplican para todo el ámbito geográfico de la auditoría y cuáles aplican para casos específicos.

- f) *Comunicar los resultados y evaluar los comentarios de los gestores*  
La comisión auditora convoca a reunión a los gestores para presentar los resultados de la auditoría, con el propósito de obtener sus comentarios e identificar áreas de mejora.

Asimismo, remite el documento en el cual se desarrollan los resultados, para que los gestores puedan enviar sus comentarios de manera formal, en un plazo máximo de siete (07) días hábiles contados a partir de la fecha de su recepción. De corresponder, dicho plazo se amplía en tres (03) días hábiles por el término de la distancia.

La comisión evalúa los comentarios y de haber recibido nueva información, considera su inclusión en el citado documento. De existir divergencias entre los comentarios remitidos y los resultados o las recomendaciones de la comisión auditora, dichos comentarios son incorporados en el documento.

- g) *Elaborar el documento que contiene los resultados de la auditoría*  
Se revisa el documento presentado a los gestores, a fin de incluir los resultados definitivos.

### 7.2.3. Elaboración del Informe

En esta etapa, se realizan las siguientes actividades:

- a) *Elaborar el informe de auditoría*  
El informe de auditoría es el documento técnico que contiene los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría. El informe debe ser convincente; las conclusiones y las recomendaciones deben deducirse lógicamente y analíticamente de los hechos o argumentos expuestos.
- b) *Aprobar y remitir el informe de auditoría*  
El informe se aprueba por los niveles gerenciales correspondientes. Luego de su aprobación, se remite a los gestores.

Además, se elabora un resumen ejecutivo que describe brevemente los principales resultados y recomendaciones de la auditoría.

### Cierre del Servicio de Auditoría de Desempeño

Una vez remitido el informe a los gestores, este es registrado en el sistema informático establecido por La Contraloría. La documentación del servicio de Auditoría de Desempeño se remite a la unidad orgánica competente para su archivo, conservación y custodia.

### 7.3. Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones

La Contraloría realiza el seguimiento de la implementación de las acciones de mejora contenidas en el plan de acción, con respecto a las recomendaciones formuladas en el informe de auditoría.

El proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones comprende las siguientes actividades:

a) *Elaborar el plan de acción*

El plan de acción es el documento elaborado por el gestor que contiene una o más acciones de mejora para cada recomendación determinada en el informe de auditoría, así como los medios de verificación, los plazos y las unidades orgánicas responsables de su implementación.

Las acciones de mejora, propuestas por el gestor en el referido plan, deben permitir superar las causas que explicaron los problemas de desempeño evidenciados en el informe, para lo cual La Contraloría orienta a los gestores en dicho proceso.

Luego de la recepción del informe, el gestor elabora el plan de acción en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, el cual después de su aprobación, se remite a La Contraloría, con lo cual se da inicio al seguimiento de su implementación, que no debe exceder los tres (3) años.

b) *Difundir el informe y el plan de acción*

Las actividades de difusión tienen por objetivo dar a conocer a la ciudadanía los resultados y las recomendaciones contenidos en el informe de auditoría y las acciones de mejora definidas en el plan de acción. Para ello, La Contraloría publica la citada información en su portal web.

c) *Efectuar el seguimiento del plan de acción*

El seguimiento del plan de acción es un proceso permanente que consiste en la verificación del grado de cumplimiento en la implementación de las acciones de mejora definidas en el plan de acción, el cual es de acceso público para facilitar el seguimiento de su cumplimiento.

d) *Elaborar el reporte de cierre*

Concluido el plazo de la implementación del plan de acción, se emite un reporte de cierre, en el cual se identifican los beneficios alcanzados con la implementación de las recomendaciones.

### 8. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

#### Primera: Vigencia

La presente Directiva entrará en vigencia al día siguiente hábil de la publicación de la Resolución de Contraloría que la aprueba, en el diario oficial El Peruano.

#### Segunda: Absolución de consultas

Corresponde al Departamento de Auditoría de Desempeño o a la unidad orgánica que haga sus veces, absolver las consultas referidas a la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Directiva.

### 9. DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

#### Única: Auditorías de Desempeño en proceso

Las Auditorías de Desempeño que se encuentren en proceso en el marco de la Directiva N° 011-2013-CG/ADE aprobada por Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG,

se adecuarán a las disposiciones de la presente Directiva, a partir de la etapa de ejecución.

### 10. ANEXO N° 01: Glosario de términos

#### ANEXO N° 01

#### Glosario de términos

- Actores clave:** Individuos, grupos o entidades que, según su rol, pueden influir en el proceso de producción y entrega del bien o servicio público y contribuir al logro de sus resultados. Entre ellos se incluyen a beneficiarios, ciudadanía en general, organismos no gubernamentales, organizaciones comunitarias, comunidad académica, medios de comunicación, proveedores, agencias de cooperación, entre otros.
- Criterio inclusivo:** El Estado busca asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a sus servicios para elegir sus opciones de vida, buscando cerrar las brechas existentes.
- Gestores:** Titulares, representantes y personal técnico (en funciones operativas y de supervisión) de las entidades públicas responsables de la producción y la entrega del bien o servicio público a examinar. Se identifican dos tipos de gestores: (i) el gestor rector, quien tiene a su cargo la identificación, el diseño y los logros de los resultados esperados de la intervención pública (rector de la política nacional) y (ii) otros gestores, los cuales incluyen a gobiernos sub-nacionales y entidades públicas en general.
- Intervención pública:** Conjunto de actividades que realizan las entidades públicas con la finalidad de responder a las necesidades ciudadanas, con los recursos y capacidades disponibles. Una intervención se puede referir a una política, plan, programa o proyecto.
- Medio de verificación:** Documento u otro sustento que permita comprobar la implementación de la acción de mejora, definida en el plan de acción.
- Proceso de producción y entrega de un bien o servicio:** Conjunto de acciones mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman los insumos en un bien o servicio público (producto).
- Procesos de soporte:** Procesos que sirven de manera transversal a todas las actividades de la intervención pública, tales como: administración central, gestión financiera, gestión de personal, infraestructura, equipamiento y logística. En el sector público, están regulados por los sistemas administrativos nacionales aplicables a todas las entidades.

### MANUAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

#### INDICE

#### SIGLAS Y REFERENCIAS

#### INTRODUCCIÓN

#### I. FINALIDAD

#### II. ALCANCE

#### III. BASE LEGAL

#### IV. MARCO CONCEPTUAL

- La Auditoría de Desempeño y la cadena de valor
- La producción y entrega del bien o servicio público
- Los gestores y los actores clave
- La comisión auditora

#### V. DESARROLLO DEL SERVICIO DE CONTROL Y SUS PROCESOS VINCULADOS

#### 1. PLANEAMIENTO

- 1.1. Seleccionar el tema de interés
- 1.2. Seleccionar la materia a examinar
- 1.3. Identificar el problema asociado a la materia a examinar
- 1.4. Elaborar la carpeta de servicio
- 1.5. Cierre del proceso de planeamiento

**2. SERVICIO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO****2.1. Etapa de Planificación**

- a) Comprender la materia a examinar y su problema asociado
- b) Analizar las relaciones causales del problema asociado
- c) Identificar el problema de auditoría a examinar y sus causas
- d) Formular las preguntas y los objetivos de auditoría
- e) Establecer los criterios de auditoría
- f) Definir el alcance de la auditoría
- g) Establecer la metodología
- h) Elaborar la matriz de planificación
- i) Elaborar el programa de auditoría
- j) Elaborar y aprobar el plan de auditoría

**2.2. Etapa de Ejecución**

- a) Organizar el manejo de las evidencias
- b) Recoger los datos
- c) Registrar y procesar los datos
- d) Analizar la información
- e) Elaborar la matriz de resultados
- f) Comunicar los resultados y evaluar los comentarios de los gestores
- g) Elaborar el documento que contiene los resultados de la auditoría

**2.3. Etapa de Elaboración de Informe**

- a) Elaborar el informe de auditoría
- b) Aprobar y remitir el informe de auditoría

**2.4. Documentación de auditoría****2.5. Cierre del servicio de control****3. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES**

- 3.1. Elaborar el plan de acción
- 3.2. Difundir el informe y el plan de acción
- 3.3. Efectuar el seguimiento del plan de acción
- 3.4. Elaborar el reporte de cierre del plan de acción
- 3.5. Cierre del proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones

**VI. CONTROL Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD****VII. ANEXOS**

- Anexo N° 01: Glosario de Términos  
 Anexo N° 02: Formato de la Matriz de Planificación  
 Anexo N° 03: Formato del Programa de Auditoría  
 Anexo N° 04: Carátula y estructura del Plan de Auditoría  
 Anexo N° 05: Herramientas de recojo de datos para producir evidencia  
 Anexo N° 06: Formato de Matriz de Resultados  
 Anexo N° 07: Carátula y estructura del Informe de Auditoría de Desempeño  
 Anexo N° 08: Contenidos del Informe de Auditoría  
 Anexo N° 09: Formato del Plan de Acción  
 Anexo N° 10: Referencias Documentales  
 Anexo N° 11: Notas Finales

**SIGLAS Y REFERENCIAS**

- Contraloría : Contraloría General de la República.  
 Directiva ADE : Directiva "Auditoría de Desempeño"  
 INEI : Instituto Nacional de Estadística e Informática.  
 INTOS : Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (en inglés).  
 ISSAI : Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en inglés).  
 SNC : Sistema Nacional de Control.  
 Subproceso : Subproceso de producción y entrega de un bien o servicio público.  
 Normas Generales : Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG, que aprueba las "Normas Generales de Control Gubernamental".

**INTRODUCCIÓN**

La Contraloría General de la República del Perú, como ente rector del Sistema Nacional de Control, tiene la misión de promover el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos.

La Auditoría de Desempeño es un servicio de control, el cual examina la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

La Auditoría de Desempeño tiene un carácter constructivo y participativo. Conjuntamente con las entidades públicas responsables, se identifican áreas de mejora que se reflejan en las recomendaciones de los informes de auditoría, las cuales son recogidas en planes elaborados por las mismas entidades con acciones específicas para implementar las recomendaciones. La Contraloría hace seguimiento a dichos planes para posteriormente evaluar el beneficio de las mejoras efectuadas. Los informes de auditoría, los planes de acción y la información de seguimiento son de acceso público.

De esta manera, se busca contribuir con la mejora continua de la gestión pública y se fomenta la implementación de una gestión por resultados, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas.

Este manual establece la metodología para el desarrollo de la Auditoría de Desempeño. Se ha elaborado sobre la base de la experiencia de las auditorías realizadas por el Departamento de Auditoría de Desempeño en el periodo 2014-2015, la revisión de las normas internacionales y de las mejores prácticas en auditoría de desempeño, las cuales han sido adaptadas a la realidad nacional.

El manual busca uniformizar las actividades principales y los criterios a ser aplicados por los equipos encargados de realizar el servicio de auditoría de desempeño y sus procesos vinculados (el planeamiento y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones), así como promover la calidad del trabajo de los auditores.

El manual de Auditoría de Desempeño consta de siete capítulos. En los tres primeros capítulos se presentan la finalidad, el alcance y la base legal del manual. En el capítulo IV, se presenta el marco conceptual. En el capítulo V, se explica cómo se desarrolla el servicio de auditoría de desempeño (con las etapas de planificación, ejecución y elaboración del informe) y sus procesos vinculados. En el capítulo VI, se describe el control de calidad efectuado.

Finalmente, el manual cuenta con Anexos para facilitar la comprensión de los contenidos, a los cuales se hace referencia en el texto del manual; asimismo, se incluye un glosario de términos (Anexo N° 01), referencias documentales (Anexo N° 10) y notas finales (Anexo N° 11).

**I. FINALIDAD**

La finalidad de este manual es establecer la metodología para el desarrollo de la auditoría de desempeño. De esta manera, se busca uniformizar las actividades principales y los criterios a ser aplicados por los equipos encargados de realizar el servicio de auditoría de desempeño y sus procesos vinculados, así como promover la calidad del trabajo de los auditores.

**II. ALCANCE**

Las disposiciones del presente Manual son de aplicación obligatoria a:

- Unidades orgánicas de La Contraloría de acuerdo a su competencia funcional, establecida en el Reglamento de Organización y Funciones.
- Las entidades públicas sujetas al ámbito del Sistema Nacional de Control, dentro de los alcances del artículo 3° de la Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

III. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y modificatorias.
- Ley N° 28716 – Ley de Control Interno de las Entidades del Estado y modificatorias.
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.
- Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG que aprueba las Normas de Control Interno.
- Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG que aprueba las “Normas Generales de Control Gubernamental” (en adelante, “Normas Generales”).
- Reglamento de Organización y Funciones de la Contraloría General de la República vigente.
- Directiva “Auditoría de Desempeño”

Este manual es congruente con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las ISSAI, emitidas por la INTOSAI.

- ISSAI 40: Control de Calidad para la Entidad Fiscalizadora Superior (2010)
- ISSAI 300: Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño (2013)
- ISSAI 3000: Normas y Directrices para la Auditoría de Rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la Experiencia práctica de la INTOSAI (2004)
- ISSAI 3100: Directrices para la Auditoría de Desempeño: Principios Clave (2010)

IV. MARCO CONCEPTUAL

El marco conceptual presenta los conceptos básicos que caracterizan a la auditoría de desempeño de otros servicios de control y los principales actores.

La auditoría de desempeño contribuye a la eficacia de la gestión pública, al orientarse al logro de resultados positivos que mejoren el bienestar del ciudadano. Con este fin, examina la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad en la producción y entrega de bienes o servicios entregados a la población beneficiaria en una intervención pública.

Permite responder a las siguientes preguntas:

- ¿Se han cumplido los objetivos?
- Si es así, ¿se cumplieron de forma correcta?
- Si no es así, ¿cuáles son las causas?

Además, al tener un enfoque orientado a problemas, la auditoría examina y verifica la existencia de problemas específicos y sus causas, enmarcadas en las dimensiones de desempeño. La orientación es constructiva porque se proponen mejoras en la gestión para superar las causas identificadas; no se busca identificar responsabilidad ni sancionar.

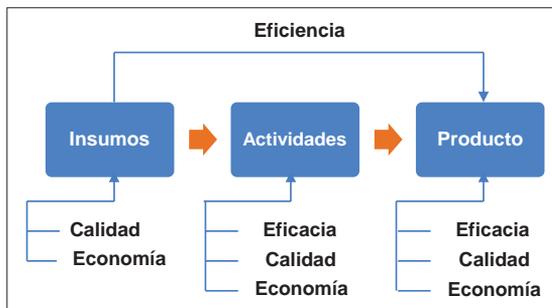
La auditoría de desempeño es un servicio de control posterior que se refiere a un periodo definido, en el pasado. No obstante, durante su desarrollo se pueden examinar las actividades en curso y conocer la existencia de acciones implementadas por los gestores para superar deficiencias en el desempeño, incluso antes de culminada la auditoría.

1. La Auditoría de Desempeño y la cadena de valor

La cadena de valor de una intervención pública comprende: insumos, actividades, productos, un resultado específico y un resultado final. La auditoría de desempeño se centra en la ejecución de la intervención pública; en términos de la cadena de valor, en los insumos, las actividades y los productos.

La auditoría analiza problemas con respecto a alguna o algunas de las dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad) en algunos de los tres eslabones de la cadena de valor o en la relación entre ellos, como se muestra en el Gráfico N° 01.

Gráfico N° 01  
Dimensiones de desempeño y la cadena de valor de una intervención pública



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

La auditoría de desempeño puede examinar:

- La calidad y la economía en los insumos;
- La eficacia, la calidad y la economía en la ejecución de las actividades y en los productos entregados; y
- La eficiencia en la relación del producto y sus insumos (el uso óptimo de los insumos).

Cuando la auditoría se enfoca en la ejecución de las actividades que transforman los insumos en un bien o servicio público (o producto), en realidad, examina el proceso de producción y entrega de dicho bien o servicio.

2. La producción y entrega del bien o servicio público<sup>1</sup>

Una intervención pública puede ofrecer varios bienes o servicios a los ciudadanos. Para cada uno, define un proceso de producción y entrega, los cuales comprenden otros procesos más pequeños o subprocesos, cuyo objetivo concreto es entregarlo a su población beneficiaria.

Para producir y entregar un bien o servicio, una intervención pública requiere (i) subprocesos de producción y entrega y (ii) procesos de soporte que la apoyan transversalmente.

Un subproceso de producción y entrega (en adelante, “subproceso”) es un conjunto de acciones mutuamente relacionadas que, junto con otros subprocesos, permite la entrega de un bien o servicio público a una población.<sup>2</sup>

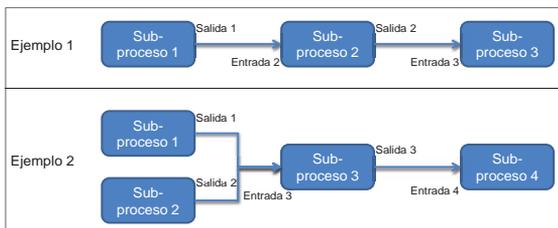
Los procesos de soporte son aquellos que proveen los recursos necesarios a la intervención pública para poder generar valor agregado en cada fase del proceso de producción y entrega de sus bienes o servicios. Comprenden la administración central, la gestión financiera, la gestión de personal, la infraestructura, el equipamiento y la logística. En el sector público, están regulados por los sistemas administrativos nacionales.

En todo subproceso, se distinguen cuatro componentes: elementos de entrada (insumos), salida, recursos y controles. Las acciones dentro del subproceso transforman elementos de entrada en una salida con la aplicación de ciertos recursos (infraestructura, capacidades), en un contexto en el cual la entidad pública responsable establece controles para corregir posibles desviaciones en el funcionamiento del subproceso.

Asimismo, se identifican actores, liderados por un responsable o “dueño” del subproceso (una unidad orgánica), los cuales actúan como: proveedores de insumos (entrada), receptores de bienes y servicios (salida) o ejecutores directos de las acciones contempladas.

Los subprocesos pueden organizarse de manera secuencial o paralela en alguna fase del proceso, para luego complementarse. En el Gráfico N° 02 se muestran dos posibles ordenamientos. En el primer ejemplo, los subprocesos son secuenciales; la salida de uno es la entrada del siguiente. En el segundo ejemplo, los subprocesos 1 y 2 son paralelos; ambos producen elementos de entrada para el subproceso 3.

**Gráfico N° 02**  
**Ejemplos de ordenamientos de subprocesos**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Un bien o servicio público puede formar parte de una intervención pública interinstitucional (que involucre a varias entidades del mismo sector), multisectorial (que involucre a entidades de más de un sector) o intergubernamental (que involucre varios niveles de gobierno); por lo cual, dependiendo del diseño de la intervención pública, los subprocesos pueden tener proveedores, clientes y ejecutores directos que pertenezcan a distintas entidades.

La auditoría de desempeño se centra en un bien o servicio público ("la materia a examinar"). Aunque pudieran existir formas alternativas de producción y entrega para este, la auditoría de desempeño identifica y analiza el proceso escogido en el diseño de la intervención pública. Por tanto, se deben conocer con detalle los subprocesos y procesos de soporte (y cómo interactúan), así como analizar cuidadosamente la participación de cada actor.

Además, como existen varias materias de competencia compartida, en algunos casos, la auditoría de desempeño debe analizar los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional e intergubernamental.

Finalmente, la auditoría de desempeño se puede orientar hacia alguno o algunos de los subprocesos. Esta selección se realiza en la etapa de planificación. Los subprocesos seleccionados pueden o no pueden tener contacto directo con los clientes externos (ciudadanos) o con los proveedores externos (p. ej. empresas privadas).

### 3. Los gestores y los actores clave

Distintos actores participan en el servicio de auditoría, además de la comisión auditora. Se distinguen dos grupos principales: los gestores y actores clave.

#### 3.1. Gestores

Los gestores comprenden a los titulares, los representantes y el personal técnico (en funciones operativas y de supervisión) de las entidades públicas responsables de la producción y entrega del bien o servicio público a examinar. Se identifican dos tipos de gestores: el gestor rector y otros gestores.

El gestor rector es el rector de la política nacional. Tiene a su cargo la identificación, el diseño y los logros de los resultados esperados de la intervención pública. Los otros gestores incluyen a gobiernos subnacionales (si la intervención es intergubernamental) y entidades públicas en general.

Se debe motivar la participación y compromiso activo de los gestores, durante el desarrollo de la auditoría, a fin de definir objetivos que les sean relevantes y generar resultados de auditoría útiles, con valor agregado, que favorezcan la apropiación de las recomendaciones por parte de ellos y su implementación efectiva.

#### 3.2. Actores clave

Los actores clave son individuos, grupos o entidades que, según su rol, pueden influir en el proceso de producción y entrega del bien o servicio público a examinar. De hacerlo positivamente, pueden mejorar dicho proceso y contribuir al logro de los resultados de la intervención.

Son actores clave la población beneficiaria, la ciudadanía en general, organismos no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias, comunidad académica (representantes de universidades, centros de Investigación, colegios profesionales), medios de comunicación, proveedores, organismos internacionales, entre otros.

Durante la auditoría de desempeño, se debe procurar su participación, en la medida que el principio de reserva lo permita, con la finalidad de conocer sus intereses y opiniones, así como recibir información relevante para identificar problemas en la entrega del bien o servicio público.

Entre los actores clave, el grupo más importante es la población beneficiaria. La auditoría de desempeño está orientada al ciudadano; por tanto, es necesario conocer sus necesidades, expectativas y grado de satisfacción con respecto al bien o servicio público recibido; más aún, cuando se examina la dimensión de calidad.

La ciudadanía (en especial, la organizada) representa una fuente de ideas de temas a auditar y puede hacer uso de los informes de auditoría, multiplicando su impacto. Además, la comunidad académica puede ofrecer su opinión experta, a través de sus publicaciones y asesorías específicas, constituyendo además una red de contactos importante.

Finalmente, por su rol en la formación y difusión de la opinión pública, los medios de comunicación deben ser involucrados para transmitir adecuadamente los resultados y las recomendaciones de las auditorías, fomentando la transparencia de la gestión pública.

### 4. La comisión auditora

La comisión auditora es el equipo multidisciplinario de auditores gubernamentales responsable de la realización de la auditoría de desempeño. Está conformada por un supervisor, un jefe de comisión e integrantes de la comisión. En el ejercicio de sus labores, se rigen por las normas de desempeño profesional establecidas por La Contraloría.

#### 4.1. Funciones de la comisión auditora según los roles asignados

Las principales funciones de la comisión auditora, según su rol, son las siguientes:

- El jefe de comisión dirige la comisión auditora. Asigna roles y responsabilidades a los integrantes de la comisión de acuerdo a su nivel de conocimientos y de experiencia en la materia a examinar. Elabora el plan de auditoría detallado; lidera el análisis de la evidencia y la definición de los resultados de la auditoría; elabora el informe de auditoría, el resumen ejecutivo y otros documentos de divulgación. Reporta sobre el avance del trabajo (control de metas, plazos y presupuesto) y representa a la comisión ante los niveles gerenciales. Orienta a los integrantes de la comisión y revisa su trabajo, de acuerdo a lo establecido en las Normas Generales y este manual. Cautela el adecuado archivo de la documentación.
- El supervisor verifica cada etapa del servicio de la auditoría de desempeño para asegurar el nivel apropiado de calidad de la auditoría; revisa y aprueba los principales productos de la auditoría (matriz de planificación, plan de auditoría, matriz de resultados, informe de auditoría y resumen ejecutivo). Atiende problemas significativos sobre la actuación de los gestores, actores clave o integrantes de la comisión auditora y les hace seguimiento. Propone cambios en el ámbito, preguntas de auditoría o metodología de la auditoría, entre otras. Cautela la gestión eficiente de los recursos de la comisión. Usa su juicio profesional para decidir una mayor participación en áreas específicas de análisis.
- Los integrantes de la comisión auditora apoyan en el diseño de la auditoría e implementan el plan de auditoría. Participan en reuniones de coordinación y comparten información relevante

en la comisión. Informan al jefe de comisión de manera periódica sobre el trabajo efectuado, los resultados de la auditoría y las dificultades que hubiesen encontrado en el proceso de análisis. Formulan recomendaciones para mejorar la metodología o la organización de la auditoría.

Como una auditoría de desempeño puede requerir de conocimientos, habilidades y experiencia en una determinada disciplina, la comisión puede contar con expertos contratados (personas naturales o jurídicas) que elaboren informes especializados.

La comisión auditora debe asegurarse de que estos expertos tengan la competencia necesaria para responder las preguntas de auditoría y que sean independientes de la intervención pública a la cual pertenece la materia a examinar. Además, aunque sus informes sean usados como evidencia, la comisión sigue siendo responsable de los resultados y conclusiones que contenga el informe de auditoría.

**4.2. Perfil de los integrantes de la comisión auditora**

Los integrantes de la comisión guían su accionar por las normas de independencia, entrenamiento y competencia, diligencia profesional y confidencialidad. Asimismo, su comportamiento ético se rige de acuerdo a sus códigos de ética profesionales y de la función pública, así como la normativa emitida por La Contraloría.

Cuentan con formación profesional, con énfasis en evaluación de políticas públicas; experiencia en el uso de métodos de investigación social y económica; conocimiento de la estructura y funcionamiento del sector público, y de los sistemas administrativos nacionales (presupuesto, contrataciones, inversión, entre otros). Dentro de una comisión auditora, los integrantes reúnen dichos conocimientos, de manera conjunta, a fin de producir resultados de auditoría de calidad.

Además de la formación profesional y especialización, los auditores tienen capacidad analítica y de reflexión, integridad, creatividad, ingenio, habilidades sociales, capacidades de comunicación oral y escrita. Ejercen el escepticismo profesional; es decir, mantienen distancia profesional de las entidades responsables de la materia a examinar y una actitud crítica en el transcurso de la auditoría. Sin embargo, también son receptivos, curiosos, están dispuestos a innovar y mantienen una actitud abierta al aprendizaje.

**V. DESARROLLO DEL SERVICIO DE CONTROL Y SUS PROCESOS VINCULADOS**

El servicio de Auditoría de Desempeño está vinculado con dos procesos, el planeamiento y el seguimiento a la implementación de las recomendaciones, los cuales se realizan antes y después del servicio, respectivamente. El servicio y cada proceso culmina con la aprobación y registro de un documento: la carpeta de servicio para el planeamiento, el informe de auditoría para el servicio de auditoría y el reporte de cierre para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones.

En el siguiente gráfico se muestra la secuencia entre estos procesos y los principales hitos dentro de cada uno.

**Gráfico N° 03**  
**El servicio de la auditoría de desempeño y sus procesos vinculados**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño

El servicio de la auditoría de desempeño y sus procesos vinculados se explican a continuación.

**1. PLANEAMIENTO**

El planeamiento es el proceso a través del cual se identifica la materia a examinar, a partir de la priorización de temas de interés, mediante la aplicación de criterios establecidos por La Contraloría. La identificación y la priorización de la materia examinar lleva a determinar el problema asociado de la auditoría. Sobre la base de lo anterior, se elabora la carpeta de servicio, la cual constituye el insumo para iniciar el servicio de auditoría de desempeño.

**1.1. Seleccionar el tema de interés**

Un tema de interés es una situación o necesidad que afecta a una población determinada, la cual justifica una intervención pública a través de la entrega de bienes o servicios públicos con el objetivo de lograr un resultado que genere un cambio positivo en dicha situación o necesidad. Por lo tanto, a todo tema de interés le corresponde un resultado esperado que está vinculado con un objetivo de política nacional.

Para determinar el tema de interés se requiere información actualizada referente a las intervenciones públicas, la cual incluye: resultados de las intervenciones, estructura de cadena de valor (insumos-actividades-productos-resultados), indicadores de desempeño, información presupuestal, entre otros. Sobre la base de esta información, se aplican los criterios de selección siguientes: la relevancia de la intervención pública, su importancia presupuestal y el nivel de logro de sus objetivos. Estos criterios se explican en el Cuadro N° 01.

**Cuadro N° 01**  
**Criterios de selección para temas de interés**

Criterio	Definición
Relevancia de la intervención pública <sup>3</sup>	Se identifican temas de importancia social que forman parte de políticas nacionales, son de debate público o resultan relevantes para diversos sectores de la sociedad, así como de los líderes de opinión con cobertura en medios de comunicación.
Importancia presupuestal de la intervención pública	Se identifican las intervenciones públicas que han recibido mayores asignaciones presupuestales con respecto al presupuesto nacional o incrementos considerables en relación al año anterior, tomando como referencia su presupuesto asignado.
Logro de los objetivos de la intervención pública	Se verifica el nivel de logro de los resultados esperados, a través de indicadores de desempeño (instrumentos de medición de las variables asociadas al cumplimiento de los objetivos) en las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Para aplicar los criterios expuestos, primero se identifican las intervenciones públicas que tengan resultados de alta relevancia. Luego, se ordenan dichas intervenciones según el criterio de importancia presupuestal y el logro de los objetivos (medidos a través de los indicadores de desempeño). Se concluye con un listado de intervenciones públicas priorizadas, vinculadas a los temas de interés, con mayor presupuesto asignado o alto incremento presupuestal, pero con menor logro de objetivos. Este listado constituye el insumo para la selección de la materia a examinar.

**1.2. Seleccionar la materia a examinar**

La materia a examinar es un bien o servicio entregado en una intervención pública, a fin de lograr un resultado esperado. Equivale a un producto en la cadena de valor de la intervención pública.

Para determinar la materia a examinar se aplican los criterios de selección siguientes: el sustento adecuado de la relación causal entre el producto y el resultado

esperado de la intervención, la importancia presupuestal del producto y el nivel de logro de sus objetivos. Estos criterios se explican en el Cuadro N° 02.

**Cuadro N° 02**  
**Criterios de selección para la materia a examinar**

criterio	Definición
Sustento adecuado de la relaciones causales	Se verifica si existe un sustento adecuado de la relación causal entre los productos y el resultado esperado de la intervención pública, seleccionando aquellos que contribuyan más al logro de dicho resultado. El referido sustento es provisto por los gestores o puede provenir de evaluaciones de impacto o literatura especializada.
Importancia presupuestal del producto	Se identifican los productos de las intervenciones públicas, que corresponden a temas de interés priorizados, que han recibido las mayores asignaciones presupuestales con respecto al presupuesto total de la intervención pública, o incrementos considerables en relación al año anterior, tomando como referencia su presupuesto asignado.
Logro de los objetivos del producto	Se verifica el nivel de logro de los productos, a través de indicadores de desempeño (instrumentos de medición de las variables asociadas al cumplimiento de los objetivos) en las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Para aplicar los criterios expuestos, se toma el listado de las intervenciones públicas priorizadas y se seleccionan, para cada una, los productos que cuenten con el mejor sustento de su vinculación (relación causal) al logro del resultado esperado. Luego, se ordenan dichos productos según el criterio de importancia presupuestal y el logro de los objetivos (medidos a través de los indicadores de desempeño). Se concluye con la elaboración de un listado de bienes o servicios (productos) que tienen mayor presupuesto o alto incremento presupuestal, pero menor logro de objetivos, los cuales son las materias a examinar.

Después de seleccionadas las materias a examinar,<sup>4</sup> se documenta y analiza su situación, a fin de conocer sus características o especificaciones técnicas, sus procesos de producción y entrega y los procesos de soporte que correspondan (presentándolos en un esquema) y la forma de organización de los gestores (roles y funciones). Para esto, se solicita información oficial a los gestores rectores.

A fin de fortalecer el análisis de las materias a examinar, se identifican los roles, los intereses y las expectativas de los actores clave, mediante entrevistas, reuniones o visitas de campo preliminares, entre otras. Terminado este análisis, se procede con la identificación del problema asociado a cada materia a examinar.

### 1.3. Identificar el problema asociado a la materia a examinar

Un problema asociado a la materia a examinar es una desviación en el desempeño de la producción y entrega del bien o servicio público, con respecto a las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía o calidad.

Este problema asociado puede identificarse mediante indicadores de desempeño formales de los gestores, con medición periódica, o mediante la construcción de un conjunto de indicadores que permiten identificar una desviación en el desempeño.

Luego de identificado el problema asociado, se desarrolla una descripción preliminar del mismo, con base a información cuantitativa y cualitativa. Además, se plantean hipótesis iniciales sobre las causas del problema, vinculándolas con algunas de las dimensiones de desempeño.

Para desarrollar tales hipótesis, se consulta la información oficial de los gestores, bases de datos existentes de los gestores o terceros, literatura

especializada nacional e internacional (informes técnicos, artículos académicos, investigaciones y evaluaciones), antecedentes de acciones de control, etc. Además, se pueden efectuar actividades específicas, tales como: consulta a expertos, entrevistas a actores clave, reuniones con los gestores y visitas de campo preliminares.

### 1.4. Elaborar la carpeta de servicio

La carpeta de servicio es el documento que resulta del proceso de planeamiento y sirve de base para la planificación, a cargo de la comisión auditora.

Este documento debe contener principalmente:

- Información sobre la selección del tema de interés y la intervención pública a la cual está vinculado;
- Información sobre la selección de la materia a examinar y una descripción breve del bien o servicio público, incluyendo: la estructura de la cadena de valor de la intervención pública (insumos-actividades-producto-resultados), las características o especificaciones técnicas del bien o servicio, su proceso de producción y entrega y los procesos de soporte que correspondan, su organización (roles y funciones de los gestores), los actores clave, los indicadores de desempeño (método de medición, fuentes de información y valores medidos) e información presupuestal.
- Descripción del problema asociado a la materia a examinar y sus posibles causas (hipótesis);
- Apreciación de la contribución potencial de la auditoría al generar información sobre el desempeño de la gestión del bien o servicio público o conocimientos para superar las causas del problema de auditoría;
- Evaluación de la oportunidad de su ejecución (se toma en cuenta la situación vigente de la intervención pública, de los gestores y el contexto nacional particular)
- Conclusión del análisis sobre el inicio del servicio de auditoría de desempeño;
- Bibliografía, que detalla las fuentes de información empleadas;
- Anexos y otra información que sea necesaria para el sustento.

Como sustento, se incluyen los instrumentos de recojo de datos y los documentos producidos al aplicarlos. Por ejemplo, en el caso de entrevistas, se incluyen las guías de entrevistas y las notas respectivas. En el caso de revisión de literatura especializada, se incluyen las fichas respectivas.

### 1.5. Cierre del proceso de planeamiento

La carpeta de servicio aprobada junto con la documentación relacionada se entrega a la comisión auditora, la cual registra los documentos y archivos que evidencien esta acción en el sistema informático que establezca La Contraloría.

## 2. SERVICIO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

El servicio de auditoría de desempeño comprende tres etapas: Planificación, Ejecución y Elaboración del Informe. Cada una de ellas se desarrolla a continuación.

### 2.1. Etapa de Planificación

La planificación se orienta a establecer la estrategia general para conducir la auditoría de desempeño. Se inicia con la carpeta de servicio, elaborada en el planeamiento, la cual contiene la información del problema asociado de la materia a examinar.

En esta etapa se realizan las siguientes actividades:

- Comprender la materia a examinar y su problema asociado
- Analizar las relaciones causales del problema asociado

- c) Identificar el problema de auditoría y sus causas a examinar
- d) Formular las preguntas y los objetivos de auditoría
- e) Establecer los criterios de auditoría
- f) Definir el alcance de la auditoría
- g) Establecer la metodología de la auditoría
- h) Elaborar la matriz de planificación
- i) Elaborar el programa de auditoría
- j) Elaborar y aprobar el plan de auditoría

El proceso de planificación concluye con la elaboración del plan de auditoría, el cual contiene la matriz de planificación y el programa de auditoría.

#### a) Comprender la materia a examinar y su problema asociado

La comisión auditora revisa la información contenida en la carpeta de servicio sobre la materia a examinar y su problema asociado. Además, analiza nueva información a fin de obtener un balance actualizado del conocimiento existente y necesidades de investigación ("estado de la cuestión"). Esta información comprende normas, documentos de gestión y literatura especializada. Para conocer las perspectivas de los gestores y los actores clave, realiza entrevistas y visitas preliminares, entre otras actividades.

Con dicha información, la comisión auditora puede revisar, modificar o profundizar su comprensión sobre el proceso de producción y entrega del bien o servicio público. Prepara un esquema detallado, en el cual se distinguen claramente los subprocesos, su ordenamiento y actividades, los procesos de soporte correspondientes y los actores que participan en ellos.

Adquiridos los conocimientos necesarios sobre la materia a examinar y su problema asociado, la comisión auditora está en condiciones para definir el problema de auditoría y sus causas.

#### b) Analizar las relaciones causales del problema asociado

A partir del problema asociado (identificado en el planeamiento), la comisión auditora identifica las causas directas e indirectas sustentando la existencia de relaciones causales entre las mismas.

##### b.1) Identificar causas del problema asociado

La comisión auditora identifica posibles causas del problema asociado, a partir del análisis de problemas existentes o riesgos en el proceso de producción y entrega del bien o servicio, público mediante algunas de las siguientes herramientas de diagnóstico:

- Mesa o panel de expertos, constituida por especialistas independientes, de alta reputación en la materia a examinar y con diversidad de perfiles. Los expertos brindan sus distintas perspectivas sobre problemas de producción y entrega y sus posibles causas.
- Revisión de historial de incidencias o quejas de los usuarios, que revelen problemas. Esta requiere que el gestor facilite a la comisión el acceso a sistemas operativos e informes técnicos sobre las operaciones.
- Revisión de acciones de control anteriores y de informes de la Defensoría del Pueblo, que informen sobre problemas en la producción y entrega del bien o servicio público.
- Revisión de documentos de gestión (p. ej. evaluaciones de planes operativos, informes de control interno, informes de áreas de seguimiento y evaluación) que

señalen la existencia de problemas e identifiquen posibles causas.

- Revisión de literatura especializada (revisar literal b del numeral 2.2 Etapa de Ejecución) sobre problemas operativos y relaciones causales entre ellos, con evidencia empírica.
- "Análisis de riesgos" en la producción y entrega del bien o servicio público, que puede realizarse a dos niveles, de proceso o de subproceso:

i) A nivel del proceso, se identifican los subprocesos (o acciones) más largos o más costosos, porque más tiempo puede significar mayor probabilidad de desviaciones en su funcionamiento y mayor costo puede implicar que una desviación tenga mayor efecto sobre la calidad del bien o servicio público. El análisis requiere un amplio conocimiento sobre la materia a examinar, generalmente de un experto temático.

ii) A nivel de subproceso, se identifican riesgos altos, valorados según su probabilidad de ocurrencia e impacto sobre el logro de los objetivos de las acciones del subproceso. Este análisis se basa en revisión documental, experiencia técnica e información de campo. Se fortalece con la participación de las unidades operativas de los gestores. Se puede usar una matriz de análisis de riesgo o una herramienta adaptada.<sup>5</sup>

Con el uso de estas herramientas, la comisión puede validar u obtener nuevas causas del problema asociado a la materia a examinar, en relación a las identificadas en la carpeta de servicio. Además, para obtener una perspectiva global de las causas identificadas y valorar su importancia relativa, sostiene reuniones de trabajo con la Alta Dirección de las entidades gestoras.

#### b.2) Ordenar las causas del problema asociado

Con una lista definida de causas, la comisión auditora las ordena en diferentes niveles. Inicia por aquellas más cercanas al problema asociado (sus causas directas) y continúa con aquellas que contribuyen a explicarlo (causas indirectas o causas de causas). Este ordenamiento se presenta en un esquema tipo "árbol de problemas", en el cual se grafican las relaciones causales. Estas relaciones se sustentan con la información recogida con las herramientas de diagnóstico y el conocimiento adquirido por la comisión auditora.

#### c) Identificar el problema de auditoría a examinar y sus causas

Con el árbol de problemas construido, la comisión prioriza el nivel y la "raíz" del árbol a examinar, a fin de identificar el problema de auditoría. Asimismo, selecciona las causas del problema de auditoría que serán examinadas en la auditoría de desempeño.

##### c.1) Identificar el problema de auditoría a examinar

Para ubicar el problema de auditoría en el árbol de problemas, la comisión considera los siguientes factores:

- i) Lo que es factible de investigar (auditable), considerando la disponibilidad y calidad de la información del gestor, aquella que puede ser generada por la comisión, los

métodos de análisis disponibles y las capacidades conjuntas de los miembros de la comisión.

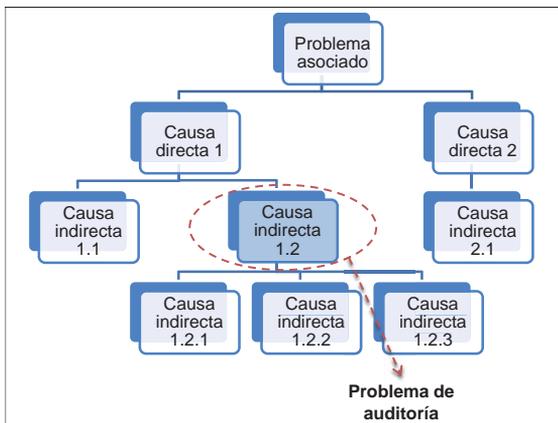
- ii) La relevancia de las causas, en relación a riesgos valorados o problemas verificados; y
- iii) La contribución potencial de la auditoría.

Con respecto al tercer factor, evalúa si la descripción del problema es lo suficientemente completa, de modo que se pueden encontrar resultados sustanciales en la auditoría, y si los problemas no han sido estudiados a profundidad en otras auditorías o estudios previos, a fin de que la auditoría ofrezca valor agregado.

El problema de auditoría es una situación que afecta la eficacia, la eficiencia, la economía o la calidad en la producción y entrega del bien o servicio público, el cual se deriva del análisis de las relaciones causales del problema asociado a la materia a examinar identificado en el planeamiento. El problema de auditoría puede ser una causa directa o indirecta del problema asociado.

En el Gráfico N° 04, se muestra un ejemplo de como una causa indirecta del problema asociado se convierte en el problema de auditoría a examinar.

**Gráfico N° 04**  
**Árbol del problema asociado y sus causas**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Nota: Este es un ejemplo. El problema de auditoría se puede identificar a nivel de causa directa o indirecta del problema asociado.

Una vez identificado el problema de auditoría, la comisión elabora una descripción o desarrollo conceptual del problema de auditoría y sus causas, acompañada con la información cuantitativa o cualitativa que haya permitido su identificación. Asimismo, relaciona el problema y sus causas con las dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía o calidad).

Se debe precisar que el mismo árbol construido para definir el problema de auditoría sirve para identificar sus causas. El problema de auditoría no necesariamente se ubica en el nivel más bajo del árbol.

### c.2) Selección las causas del problema de auditoría a examinar

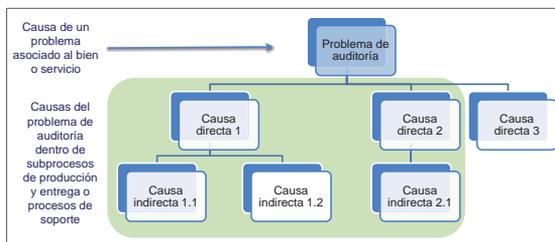
Del conjunto de causas del problema de auditoría, la comisión analiza cuáles están dentro del control de los gestores; es decir, aquellas que pueden ser superadas por

acciones de los gestores. Luego, identifica la correspondencia entre dichas causas y los subprocesos de producción y entrega del bien o servicio público o sus procesos de soporte.

La auditoría de desempeño solo se orienta a aquellos subprocesos (referidos a la producción o entrega de un bien o servicio público) o procesos de soporte donde se encuentran las causas del problema de auditoría; es decir, las causas pueden ser parte de un subproceso, pertenecer a otro subproceso (anterior) o formar parte de un proceso de soporte. Estos subprocesos o procesos de soporte son los relevantes para la auditoría.

En el ejemplo del Gráfico N° 05, el área sombreada muestra las causas del problema de auditoría que son examinadas en la auditoría de desempeño, porque se encuentran dentro del control de los gestores. La auditoría no abarcaría la causa directa 3 por estar fuera del control del gestor.

**Gráfico N° 05**  
**Selección de causas del problema de auditoría a examinar**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Nota: Se examinan las causas dentro del control de los gestores, las cuales se ubican en subprocesos de producción y entrega del bien o servicio público o procesos de soporte.

Como el problema de auditoría es distinto al problema asociado, el contexto en el cual actúan los actores puede ser también distinto; el nivel de involucramiento de algunos varía, mientras otros pueden ser más relevantes para la solución del nuevo problema. En este sentido, la comisión debe actualizar su análisis de roles de los gestores y los actores clave, con respecto a los subprocesos (referidos a la producción o entrega de bien o servicio público) o procesos de soporte relevantes; asimismo, debe analizar sus intereses y grado de influencia (mediante una matriz o mapa de actores).

### d) Formular las preguntas y los objetivos de auditoría

Por su enfoque orientado a problemas, para verificar y comprender el problema de auditoría y explicar sus causas, la auditoría de desempeño cuenta con una estructura de preguntas de hasta tres niveles: una pregunta general, varias preguntas específicas y subpreguntas vinculadas a cada pregunta específica. Esta estructura debe contener al menos una relación causal entre dos niveles de preguntas. Se definen dos tipos de estructura de preguntas que difieren, principalmente, en cuanto al abordaje de las relaciones causales.

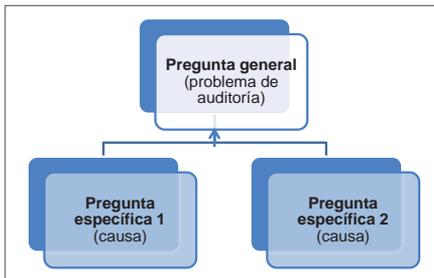
La comisión debe identificar cuál estructura funciona mejor para comprender el problema de auditoría, seguir ciertos lineamientos para formular las preguntas y luego, enunciar los objetivos de auditoría respectivos.

**d.1) Estructura tipo 1: Preguntas específicas sobre causas**

Esta estructura se usa cuando el problema de auditoría es conocido y la respuesta a la pregunta general es una descripción en profundidad. La auditoría se orienta a comprender las causas de dicho problema. Entonces, se definen preguntas específicas, casi independientes, donde cada una de ellas aborda una causa directa del problema de auditoría, reflejado en la pregunta general. Las preguntas específicas pueden corresponder a dimensiones de desempeño distintas a aquella de la pregunta general.

Si las preguntas específicas pueden ser respondidas directamente (sin dividir las en elementos), no es necesario identificar subpreguntas; es decir, esta estructura puede tener solo dos niveles de preguntas, como se muestra en el Gráfico N° 06.

**Gráfico N° 06**  
Estructura de preguntas tipo 1



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.  
Fuente: Adaptado de SNAO (2012).

**d.2) Estructura tipo 2: Preguntas específicas como divisiones de la pregunta general**

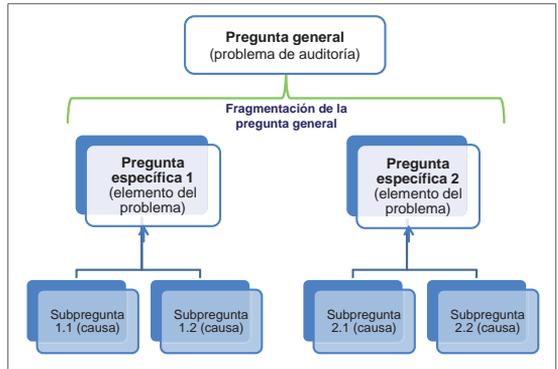
Esta estructura se usa cuando el problema de auditoría no se conoce a profundidad. Se desdobra el problema en ciertos elementos para describirlo mejor. Entonces, la pregunta general se fragmenta en preguntas específicas (que corresponden a dichos elementos), las cuales son más puntuales y fáciles de responder. No existe relación causal entre estas preguntas.

Las preguntas específicas no se superponen; es decir, la respuesta a una pregunta específica no depende de la respuesta a otra. Además, son exhaustivas de manera colectiva; es decir, en conjunto deben responder a la pregunta general. Por la forma como se originan, las preguntas específicas corresponden a la misma dimensión de desempeño de la pregunta general.

Se definen subpreguntas orientadas a las causas directas del elemento del problema (desdoblamiento) que es cubierto en su respectiva pregunta específica; se pueden elaborar pequeños árboles de problemas para cada elemento (en la estructura tipo 1 no es necesario construir nuevos árboles). Las dimensiones de desempeño de las subpreguntas pueden diferir de aquella de la pregunta específica.

Esta estructura tiene tres niveles de preguntas porque la relación causal está presente entre cada pregunta específica y subpreguntas, como se muestra en el Gráfico N° 07.

**Gráfico N° 07**  
Estructura de preguntas tipo 2



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.  
Fuente: Adaptado de SNAO (2012) y PAS (2012b).

Finalmente, con respecto a la posibilidad de fragmentar las preguntas, en distintos niveles, la comisión debe considerar las siguientes condiciones:

- Se señala un criterio de decisión explícito, sustentado en el conocimiento de la materia a examinar. Por ejemplo, se puede seguir una lógica de procesos (p. ej. se analizan por separado aspectos de planificación, ejecución y evaluación), de niveles de gobierno (p. ej. se analiza la supervisión de un gestor rector hacia un gobierno regional, luego de un gobierno regional a un gobierno subnacional y así), de tiempos (al inicio del año, de manera permanente), etc.
- No se pueden fragmentar las preguntas en todos los niveles porque así no existiría relación causal.
- Ninguna pregunta específica puede tener una sola subpregunta porque el objetivo de la subpregunta es ayudar a responder la pregunta específica que es un poco más compleja.
- En la estructura tipo 1, se pueden agregar subpreguntas cuando facilitan la respuesta a una pregunta específica. Su origen (fragmentación de pregunta específica o relación causal) depende de la naturaleza de la auditoría.

**d.3) Lineamientos para formular las preguntas de auditoría**

La comisión auditora formula las preguntas, a cualquier nivel, considerando lo siguiente:

- Contienen la dimensión de desempeño a la cual se orientan.
- Especifican un subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte.
- Identifican un actor activo, que lidera el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte, y otro actor pasivo (de ser el caso), que se beneficia del mismo.

Dado lo anterior, las preguntas tienen la siguiente redacción:

¿Es eficaz/eficiente/oportuno/económico el [subproceso] de [actor activo] hacia [actor pasivo]?

Las preguntas deben reflejar una hipótesis sobre una brecha o problema de desempeño en el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante. Su formulación

debe señalar que pueden ser respondidas de forma dicotómica (sí/no), aunque la respuesta requerida sea más elaborada.

Las preguntas específicas o subpreguntas (según la estructura tipo) guían el recojo, el registro, procesamiento y análisis de información. Por tanto, deben ser relevantes y auditables; es decir, debe ser posible evaluarlas tomando en cuenta los métodos de investigación disponibles, los recursos y las capacidades de la comisión auditora.

Además, se debe tomar en cuenta el periodo para el cual se cuenta con información y sobre el cual se obtendrá el resultado la cual puede no coincidir con el periodo de auditoría, lo cual se especifica en la matriz de planificación.

#### d.4) Objetivos de auditoría

Los objetivos de auditoría se formulan sobre la base de la estructura de preguntas: el objetivo general se deriva de la pregunta general y los objetivos específicos, de las preguntas específicas de auditoría. Cada objetivo específico se refiere explícitamente a una dimensión de desempeño a examinar: eficacia, eficiencia, economía o calidad.

#### e) Establecer los criterios de auditoría

Los criterios son los estándares bajo los cuales se evalúa la evidencia y se interpretan los resultados. Definen el desempeño esperado en el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante al cual se refiere la pregunta específica o subpregunta de auditoría (según la estructura tipo). Los criterios pueden ser cualitativos o cuantitativos, generales o específicos. La relevancia y tipo de criterios depende de la naturaleza de las respectivas preguntas.

Los criterios pueden enfocarse en "lo que debe ser" (de acuerdo a las leyes, reglamentos, regulaciones, lineamientos u objetivos) o "lo que se espera" (de acuerdo a información científica, mejores prácticas en el sector, juicio de expertos, entre otros). En algunos casos, puede referirse a "lo que podría ser" si se anticipan mejores condiciones.

Para establecer los criterios a utilizarse en el servicio de auditoría de desempeño, en primer lugar, la comisión auditora solicita al gestor rector información de los estándares definidos para la producción y entrega del bien o servicio público.

Luego, identifica criterios complementarios que reflejen el desempeño esperado, los cuales deben ser socializados con el gestor, para promover su confiabilidad y aceptación. Deben provenir de fuentes confiables, ser relevantes y comprensibles para el gestor.

En algunos casos, la comisión auditora identifica criterios específicos referidos a "lo que se espera" durante la ejecución del servicio de auditoría, reforzando de esta manera el análisis del subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante.

La identificación de los criterios se registra en un documento, que puede ser ajustado durante la ejecución de la auditoría. Forma parte de la documentación de auditoría.

#### f) Definir el alcance de la auditoría

El alcance de la auditoría de desempeño se define a partir de las preguntas de auditoría, las

entidades públicas involucradas en la producción y entrega del bien o servicio, el ámbito geográfico al cual se aplican los resultados de la auditoría y el periodo que abarca.<sup>6</sup>

Con respecto al ámbito, se formula la pregunta: ¿Sobre qué espacio geográfico se pronuncia la auditoría? esta pregunta se refiere a dónde se van a aplicar los resultados; y se deriva de los lugares de los cuales se recoge información.

El ámbito puede ser:

- (i) *General*, cuando cubre todos los espacios del territorio nacional donde se implementa la intervención pública de la cual forma parte la materia a examinar, ya sea con cobertura geográfica universal o focalizada (según el diseño de la intervención); o
- (ii) *Específico*, cuando se refiere a un número limitado de departamentos, provincias o distritos.

Frecuentemente, la auditoría de desempeño abarca el ámbito general. Sin embargo, si dos o más niveles de gobierno participan en la producción y entrega del bien o servicio público, puede ser conveniente definir ámbitos específicos. Para esto, la comisión auditora considera las competencias, los roles y las relaciones entre los gestores.

Con respecto al periodo de auditoría, este debe ser, por lo menos, un año fiscal, para que abarque un ciclo completo de la intervención pública. Sin embargo, el periodo puede ser ampliado para que incluya la revisión de operaciones y registros anteriores o posteriores al periodo inicial, según las circunstancias, con el fin de cumplir con los objetivos.

#### g) Establecer la metodología

La metodología de la auditoría refleja la estrategia de análisis para responder las preguntas de auditoría. (En adelante, se usa la denominación "pregunta de auditoría" para referirse indistintamente a una pregunta específica o una subpregunta; no obstante, el nivel de pregunta usado para cada auditoría depende de su estructura tipo, explicada en el acápite d.)

La metodología asegura la coherencia entre las preguntas, los criterios, las fuentes de datos, las herramientas y los métodos. Constituye un plan que orienta las distintas actividades en la etapa de ejecución para que la comisión genere evidencia suficiente y apropiada que respalde los resultados de auditoría.

En el Cuadro N° 03, se muestra la diferencia entre los conceptos: método, herramienta, instrumento y técnica. Los métodos y las herramientas permiten implementar la metodología; brindan una estructura ordenada de pasos para generar y analizar los datos que constituirán la evidencia, estos se definen en la etapa de planificación. Los instrumentos se elaboran en la ejecución, antes de ser aplicados en el trabajo de campo.

**Cuadro N° 03**  
**Conceptos metodológicos**

Método	Herramienta	Instrumento	Técnica
Secuencia lógica de pasos ordenados para responder las preguntas de auditoría.	Estrategia a través de la cual se crea un mecanismo para generar un dato (p. ej. entrevista).	Adecuación objetiva de la herramienta (p. ej. guía de entrevistas), la cual se utiliza para recoger los datos en el terreno.	Manera de aplicar instrumento frente a la fuente de datos (p. ej. se desarrollan criterios para aplicar una guía de entrevistas).

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

La auditoría de desempeño utiliza y combina diversas herramientas de recojo de datos y métodos de análisis de datos cualitativos y cuantitativos, con flexibilidad en la elección de los mismos. Lo hace de manera pragmática<sup>7</sup>; es decir, utilizando aquellos métodos que sirven mejor al desarrollo de la auditoría, lo cual depende de la naturaleza de las preguntas y la dimensión de desempeño a la cual se refieren.

Algunas preguntas se responden mejor de manera cuantitativa, otras de manera cualitativa y algunas utilizando ambos tipos de métodos. Cuando se buscan explicaciones generales, se usan métodos cuantitativos. Cuando se buscan descripciones y explicaciones complejas del problema de desempeño y sus causas, en contextos particulares, se usan métodos cualitativos. Se pueden emplear distintos tipos de métodos dentro de una misma pregunta. La comisión debe precisar y justificar su elección del diseño cuantitativo, cuantitativo o mixto para cada una de las preguntas de auditoría.

Con dicho fin, para cada pregunta de auditoría, se distingue:

- La unidad de análisis, que es el sujeto u objeto que tiene las propiedades que se examina. Puede ser un individuo, un agregado de individuos, una institución, una organización, un grupo, un evento o un producto cultural. Corresponde al actor activo que lidera el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte, al cual se refiere la pregunta de auditoría.
- La fuente de datos, que es el sujeto que brinda la información sobre la unidad de análisis; es decir, al cual se aplica las herramientas de recojo de datos. Para cada pregunta existe una única unidad de análisis, pero se pueden definir varias fuentes.

Además, se identifican categorías, con características comunes, que orientan las actividades de recojo, registro y procesamiento de datos, en la etapa de ejecución. Estas categorías son:

- Descripción del subproceso o proceso de soporte relevante.
- Criterio o estándar para definir el desempeño esperado.
- Sustento de la hipótesis implícita en la pregunta de auditoría; es decir, información sobre problemas de desempeño (con respecto al criterio) en el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante;
- Causas de la brecha.
- Efectos de la brecha.

El siguiente paso es definir los métodos específicos y las herramientas, según la naturaleza de los datos a usar (numéricos, no numéricos o ambos).

#### g.1) Métodos cuantitativos

Los métodos cuantitativos permiten describir las características del subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante, así como entender, explicar y predecir patrones o relaciones entre distintas variables asociadas a aquel. Se analizan datos numéricos, provenientes de una población (universo o número total de elementos que comparten ciertas características) o una muestra representativa de esta.

Entre los métodos más usados para la auditoría de desempeño, se encuentran los métodos estadísticos, los de investigación

de operaciones (o ciencias de la decisión) y los de evaluación económica. Los métodos estadísticos permiten resumir datos a través de tablas, gráficos o números (estadística descriptiva) y usar datos de una muestra para hacer estimaciones y probar hipótesis sobre las características de una población (estadística inferencial). Los métodos de investigación de operaciones permiten formular modelos matemáticos que representen problemas de desempeño y resolverlos computacionalmente. Los métodos de evaluación económica permiten examinar la dimensión de eficiencia; los más usados son: el análisis costo-beneficio, el análisis costo-eficacia y el análisis de eficiencia relativa.

Para el empleo de estos métodos, la comisión puede usar información cuantitativa proveniente de registros de los gestores o bases de datos existentes (datos organizados y relacionados entre sí) producidas por los gestores u entidades oficiales como el INEI<sup>8</sup>.

Asimismo, puede emplear encuestas que son una herramienta para recoger datos de manera sistemática de un grupo de individuos, organizaciones u otras fuentes, usando un cuestionario estandarizado (instrumento) diseñado por la comisión. Las encuestas pueden ser muestrales o censales (censos), si están dirigidas a una muestra o a toda la población respectivamente.

Para la encuesta muestral, se selecciona la muestra mediante muestreo probabilístico, el cual utiliza algún método de selección aleatorio (al azar) para garantizar que cada elemento de la población tenga una probabilidad, conocida de antemano, de ser seleccionado. Este muestreo puede ser: aleatorio simple, sistemático, estratificado o por conglomerados.

Finalmente, con respecto a la aplicación de los métodos, se recomienda la triangulación para mejorar la confiabilidad o consistencia interna de los resultados. Por ejemplo, se pueden estimar dos modelos econométricos para identificar posibles causas de un mismo problema de desempeño, usando una base de datos del gestor y otra generada por la comisión auditora.

#### g.2) Métodos cualitativos

Los métodos cualitativos recogen información sobre conocimientos, experiencias y percepciones de los participantes, a fin de establecer patrones comunes en los mecanismos que permiten la producción y entrega del bien o servicio público e identificar los factores que contribuyen a un desempeño dado.

En la auditoría de desempeño, se usa principalmente el estudio de caso,<sup>9</sup> que puede ser individual o comparado.

- Un estudio de caso individual permite examinar una situación de desempeño dentro de una unidad específica seleccionada en un lapso de tiempo dado. Al estudiar un solo caso, se detalla en profundidad las características de la situación y sus causas, así como el contexto en que desarrollan. El caso individual se selecciona con criterios explícitos; puede ser un caso inusual (extremo, en función al desempeño de otros), típico (promedio, en función al desempeño), o crítico (extremo, en relación a sus características sociales o políticas).

- El estudio de caso comparado permite examinar una situación de desempeño dentro de pocas unidades (entre dos y diez casos) en un lapso de tiempo dado. Se distinguen dos tipos de diseño: casos más similares o casos más diferentes<sup>10</sup>. En ambos diseños se identifica: una variable dependiente que describe la situación (i.e. desempeño, que se quiere explicar), y variables independientes que serían causas de dicha situación, de acuerdo a una teoría explícita. Se comparan los casos, seleccionados por características especiales, con la finalidad de contrastar hipótesis sobre las causas de su desempeño.

Los datos cualitativos no son estandarizados. Son descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones, registradas en texto escrito, texto oral, imágenes, material audiovisual, artefactos, etc. En la auditoría de desempeño, por fines prácticos, estos datos se clasifican en dos: datos "documentales" (solo texto escrito) y datos "cualitativos" (los otros datos, no documentales).

Para el recojo de datos cualitativos, las principales herramientas son: entrevista, panel de expertos, taller participativo, grupo focal, observación no participante y usuario oculto, las cuales se muestran en el Cuadro N° 04.

**Cuadro N° 04**  
**Principales herramientas para el recojo de datos cualitativos**

Herramientas	Definición	Selección de participantes
Entrevista	Diálogo con los actores involucrados para recoger sus testimonios individuales y aproximarse a sus conocimientos y experiencias.	De acuerdo al principio de saturación, se entrevista un número de personas hasta el punto en que la información brindada sea repetitiva. Se usa muestreo cualitativo estructural o muestreo "bola de nieve" para seleccionar a los entrevistados.
Panel de expertos	Reunión de expertos (académicos o gestores) caracterizados por su alto y complejo conocimiento técnico sobre el problema de auditoría, con el objeto de recoger los argumentos y opiniones de cada uno.	Se recomienda un número de expertos entre 6 y 10. Su selección se debe a su pericia técnica, garantizando diversas perspectivas.
Taller participativo	Espacio de discusión grupal, en el cual un conjunto de participantes presenta sus puntos de vista sobre temas determinados, extraídos a través de medios heurísticos (árboles de problemas, mapas hablados o esquemas de procesos).	Se recomienda un número de participantes entre 10 y 15. Según el rol de los participantes en la intervención, los grupos se pueden formar de manera independiente (p. ej. solo funcionarios públicos o actores comunales) o de manera conjunta usando muestreo cualitativo estructural.
Grupo focal	Discusión de grupo estructurada, en la cual los participantes intercambian opiniones sobre temas concretos. Es más adecuado cuando se valora la interacción grupal acerca de un tema controvertido.	Se recomienda un número de participantes entre 6 y 10. Se puede usar muestreo cualitativo estructural para seleccionar a los participantes.
Observación no participante	Observación por parte de los auditores de las dinámicas de actores en sus entornos, a fin de conocer la manera en que ejecutan determinadas actividades, interactúan y hacen uso del espacio.	El número de auditores observadores se define según la necesidad de la auditoría.

Herramientas	Definición	Selección de participantes
Usuario oculto	Verificación en la cual un auditor actúa como un usuario con el fin de recoger información de cierto bien o servicio público desde la perspectiva de los usuarios del mismo.	El número de usuarios ocultos se define según la necesidad de la auditoría.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Como se aprecia, algunas herramientas requieren un cierto número aproximado de participantes a fin de obtener información que permita construir argumentos convincentes sobre un tema y que la dinámica de interacción sea manejable para los auditores.

Con respecto a la formas de muestreo cualitativo, las más usadas en la auditoría de desempeño son: el muestreo cualitativo estructural y el muestreo "bola de nieve".

El muestreo cualitativo estructural consiste en seleccionar a los participantes de modo que, en la muestra, se encuentren representados distintos grupos con respecto a una o más variables de interés. En algunos casos, se debe asegurar un mínimo de diversidad o de homogeneidad.

El muestreo "bola de nieve" aplica en casos específicos cuando es importante identificar a personas con un conocimiento especial sobre el problema de auditoría. Se identifica a un informante clave y se le pregunta quién sabe mucho del tema o con quién se debería hablar y así sucesivamente.

Para el recojo de datos documentales, se distinguen tres herramientas, clasificadas según la naturaleza de los documentos revisados, como se muestra a continuación.

**Cuadro N° 05**  
**Principales herramientas para el recojo de datos documentales**

Herramientas	Definición	Selección de documentos
Revisión de normas y documentos de gestión	Estrategia por la cual se observa y analiza información registrada en normas y documentos de gestión producidos por entidades públicas. Permite comprender los subprocesos (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o procesos de soporte e identificar criterios de auditoría, entre otros.	El número de documentos a revisar se define según la necesidad de la auditoría.
Revisión de expedientes	Estrategia por la cual se observan y analizan expedientes individuales, cuyos contenidos dependen de la materia a examinar (p. ej. expedientes judiciales, de contratación pública, laborales, académicos, de historial crediticio, etc.). Permite comprender los subprocesos o procesos de soporte, entre otros.	El número de documentos a revisar se define según la necesidad de la auditoría, pudiéndose aplicar distintas técnicas de muestreo.
Revisión de literatura especializada	Estrategia por la cual se observa y analiza literatura especializada, la cual incluye informes técnicos, artículos académicos, investigaciones o evaluaciones. Permite comprender el problema de auditoría y sus causas, identificar criterios de auditoría y definir recomendaciones en base a buenas prácticas existentes.	El número de documentos a revisar se define según la necesidad de la auditoría.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Es importante distinguir los datos cualitativos y documentales porque, generalmente, mientras los primeros son generados por la comisión auditora de acuerdo a las preguntas de auditoría definidas, los segundos son pre-existentes. Entonces, el uso que se les puede dar y la forma de procesamiento es distinta.

Finalmente, para mejorar la confiabilidad de los resultados alcanzados, se recomienda la triangulación mediante el uso y combinación de herramientas. Por ejemplo, se puede describir un subproceso con el análisis de datos provenientes de la revisión de documentos de gestión, entrevistas y observación no participante.

**g.3) Métodos mixtos**

Los métodos mixtos integran de manera sistemática los métodos cuantitativos y cualitativos. Implican el recojo y análisis de datos numéricos y no numéricos para obtener una mejor comprensión del subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante en la pregunta de auditoría.

El diseño de un método mixto depende de:

- La naturaleza del recojo de datos, si se hace de manera concurrente o secuencial;
- La prioridad del tipo de datos (numéricos o no numéricos) para producir los resultados; es decir, si tienen igual o desigual prioridad; y
- El lugar donde ocurre la integración; si se realiza durante (i) el recojo de datos, (ii) el análisis, o (iii) la interpretación de los resultados. En el primer caso, se puede usar un mismo instrumento, como un cuestionario, para recoger datos numéricos y no numéricos (p. ej. respuestas a preguntas abiertas). En el segundo caso, se puede transformar temas cualitativos en ítems o escalas numéricas para compararlos con variables cuantitativas. En el tercer caso, se puede examinar los resultados de análisis cuantitativos y cualitativos para determinar si hay convergencia.

De acuerdo a esto, en la auditoría de desempeño<sup>11</sup>, se pueden usar los diseños secuenciales, con énfasis cualitativo o cuantitativo, y el diseño concurrente de triangulación. Para identificarlos, se usa una notación específica que señala la naturaleza del recojo (flecha para señalar la secuencia) y la prioridad del tipo de datos (letras mayúsculas para reflejar el tipo de datos que es prioritario).

- **Diseños mixtos secuenciales con énfasis cualitativo**  
Se distinguen dos diseños secuenciales con énfasis cualitativo (Gráfico N° 08):

(i) **CUAL→cuan** (primero se realiza el recojo y el análisis de datos cualitativos)

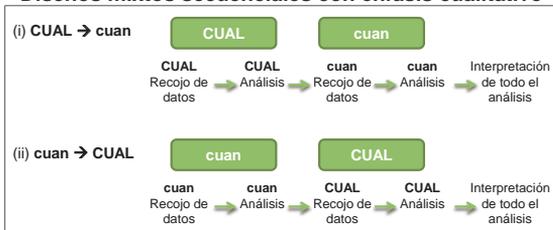
Este diseño se usa cuando los datos cuantitativos ayudan a interpretar los resultados cualitativos o cuando se busca generalizar los patrones emergentes del análisis cualitativo a diferentes grupos.

(ii) **cuan→CUAL** (primero se realiza el recojo y el análisis de datos cuantitativos)

Este diseño se usa, generalmente, cuando los resultados cuantitativos

permiten identificar individuos con ciertas características, que luego son participantes de un estudio cualitativo.

**Gráfico N° 08**  
**Diseños mixtos secuenciales con énfasis cualitativo**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.  
Nota: CUAN=Cuantitativo; CUAL=Cualitativo

- **Diseños mixtos secuenciales con énfasis cuantitativo**

Se distinguen dos diseños secuenciales con énfasis cuantitativo (Gráfico N° 09):

(i) **CUAN→cual** (primero se realiza el recojo y el análisis de datos cuantitativos)

Este diseño se usa, generalmente, cuando los resultados cualitativos ayudan a explicar e interpretar los resultados cuantitativos.

(ii) **cual→CUAN** (primero se realiza el recojo y el análisis de datos cualitativos)

Este diseño se usa cuando se realiza un estudio cuantitativo, el cual requiere el recojo de datos cualitativos para identificar o restringir el enfoque de las variables posibles. Además, se usa para elaborar instrumentos cuantitativos.

**Gráfico N° 09**  
**Diseños mixtos secuenciales con énfasis cuantitativo**



Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.  
Nota: CUAN=Cuantitativo; CUAL=Cualitativo

En estos diseños con énfasis cualitativo o cuantitativo, uno se convierte en el insumo del otro.

- **Diseño concurrente de triangulación**  
Este diseño se caracteriza como **CUAN+CUAL** porque existe una sola fase de recojo de datos; es decir, se recogen y analizan los datos cuantitativos y cualitativos al mismo tiempo (ningún análisis es insumo de otro).

La integración se realiza al interpretar los datos analizados; es decir, se comparan los resultados de ambos tipos de métodos para confirmar, validar o corroborar los mismos. Esto se conoce como "triangulación entre métodos", la cual permite mejorar la validez externa de los resultados. Por ejemplo, para describir un subproceso, se desarrollan entrevistas, talleres participativos y encuestas. Se analizan los datos

recogidos por separado (lo cualitativo de lo cuantitativo) y luego, se interpretan de manera conjunta.

Cuando los resultados de dichos análisis convergen, aumenta la confiabilidad en los resultados de la auditoría. Sin embargo, cuando los resultados de esos análisis no convergen, se debe buscar una explicación alternativa más compleja.

#### h) Elaborar la matriz de planificación

La matriz de planificación es un resumen de la metodología de la auditoría. Contiene los enunciados del problema; las preguntas de auditoría, con sus dimensiones de desempeño; las categorías que guían el recojo de datos para responder cada pregunta; las fuentes y las herramientas; los métodos de análisis (según el diseño cualitativo, cuantitativo o mixto de las preguntas) y las limitaciones del diseño (con respecto a las herramientas y los métodos a usar, el acceso y la calidad de la información, el tiempo de los funcionarios públicos, las condiciones operativas, etc.). El formato se muestra en el Anexo N° 02.

De estimarlo necesario, la comisión auditora presenta la matriz de planificación a los gestores a fin de recopilar información y propiciar su compromiso durante la auditoría.

#### i) Elaborar el programa de auditoría

El programa de auditoría es el documento que contiene los procedimientos para lograr los objetivos de la auditoría e identifica el personal responsable de desarrollarlos. Sustenta la determinación de los recursos y plazos de ejecución. Asimismo, sirve para identificar el trabajo efectuado, en la documentación de auditoría, por cada procedimiento. El formato respectivo se presenta en el Anexo N° 03.

Los procedimientos son acciones a realizar para responder las preguntas de auditoría (al nivel más bajo, preguntas específicas o subpreguntas, de acuerdo a la estructura de preguntas). No son tareas estandarizadas. Si su definición fuese demasiado prescriptiva, se podría "afectar la flexibilidad, el juicio profesional y los altos niveles de habilidades analíticas requeridas en una auditoría de desempeño".

Por tanto, los procedimientos se pueden modificar durante la ejecución de la auditoría, según se hagan ajustes a la matriz de planificación.

#### j) Elaborar y aprobar el plan de auditoría

El plan de auditoría es el producto de la etapa de planificación, el cual contiene las preguntas de auditoría y la metodología a emplear, resumida en la matriz de planificación. Orienta la ejecución del servicio de auditoría de desempeño.

Debe contener los siguientes elementos:

- (a) Introducción;
- (b) La materia a examinar y el problema de auditoría;
- (c) Preguntas y objetivos de la auditoría (incluye criterios y ámbito de la auditoría);
- (d) Metodología de la auditoría (el diseño de la auditoría y sus limitaciones);
- (e) Organización de la auditoría (el personal y sus perfiles, el cronograma de trabajo, el presupuesto asignado);
- (f) Bibliografía, que detalla las fuentes de información empleadas; y
- (g) Anexos correspondientes, incluyendo la matriz de planificación, el programa de auditoría,

el listado de herramientas usadas en la caracterización del problema y la explicación del proceso de selección de casos o de determinación de la muestra estadística.

El plan de auditoría es refrendado por el gerente o jefe de la unidad orgánica a cargo de la ejecución de la auditoría, para su aprobación por las instancias competentes.

### 2.2. Etapa de Ejecución

La etapa de ejecución se inicia con la acreditación de la comisión auditora ante los gestores, mediante documento emitido por el nivel jerárquico competente de la Contraloría. En el acto de acreditación, la comisión auditora informa acerca de los objetivos de la auditoría, su alcance y los resultados que se espera encontrar.

En la etapa de ejecución se aplica el plan de auditoría, con el fin de obtener las evidencias que sustenten los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría de desempeño. Sobre la base de esta información, se elabora la matriz de resultados.

En esta etapa se realizan las siguientes actividades:

- a) Organizar el manejo de las evidencias
- b) Recoger los datos
- c) Registrar y procesar los datos
- d) Analizar la información
- e) Elaborar la matriz de resultados
- f) Comunicar los resultados y evaluar los comentarios de los gestores
- g) Elaborar el documento que contiene los resultados de la auditoría

La etapa de ejecución concluye con la elaboración de un documento que contiene los resultados definitivos de la auditoría, a partir de cual se prepara el informe de auditoría.

#### a) Organizar el manejo de las evidencias

En preparación a la etapa de ejecución, la comisión auditora organiza el manejo de las evidencias, que sustentan los resultados de la auditoría, mediante la construcción de un inventario de fuentes de información y de un libro o diccionario de códigos.

Se debe señalar que, si bien la mayor parte de las evidencias se generan durante la etapa de ejecución, tanto en el planeamiento como en la etapa de planificación se realizan actividades de recojo, registro, procesamiento y análisis de datos. Estas actividades permiten la elaboración de la carpeta de servicio y el plan de auditoría, respectivamente. Por tanto, antes de la etapa de ejecución, también es necesario usar alguno o algunos de los instrumentos explicados a continuación.

##### a.1) Inventario de fuentes de información

El inventario de fuentes de información es un compendio ordenado del origen de todos los datos usados en la auditoría de desempeño, los cuales ofrecen las evidencias que sustentan los resultados de la auditoría.

En la auditoría de desempeño, las evidencias están relacionadas a distintos tipos de datos, los cuales se clasifican en cuantitativos (numéricos), cualitativos (texto oral, imagen, audiovisual, artefacto) y documentales (solo texto escrito). En el Anexo N° 05 se muestran los tipos de datos, sus herramientas de recojo y su correspondencia con los tipos de evidencia documental, testimonial y física, usadas en auditoría.

Los datos pueden ser primarios (generados por la comisión auditora para responder

las preguntas de auditoría), secundarios (generados por los gestores o terceros, quienes proporcionan los datos sin procesar a la comisión auditora) o terciarios (generados por terceros, quienes ponen a disposición los resultados del análisis efectuado por ellos, no los datos sin procesar). La comisión considera todos los datos relevantes para la auditoría, que hayan sido usados durante la planificación o producidos después por los gestores o terceros.

El inventario de fuentes de información se completa progresivamente, desde el momento que se identifican datos útiles para la auditoría y hasta el momento que se construyan los resultados definitivos del informe de auditoría. Por tanto, la comisión auditora debe contar con este inventario desde la etapa de planificación y usarlo hasta el final de la etapa de ejecución. El equipo de planeamiento también debe contar con este inventario.

En el inventario, cada fuente de información está identificada por un código único que se refiere al lugar al cual corresponde (ámbito general o lugar particular) y la herramienta o el instrumento de recojo.<sup>12</sup> Se registran sus características, tales como: nombre, fecha de origen, descripción, medio de soporte e información adicional que facilite su identificación oportuna.

#### a.2) Libro o diccionario de códigos

Los datos constituyen evidencia suficiente y apropiada de los resultados de auditoría cuando tienen conexión lógica con las preguntas (son relevantes) y no están afectados por la forma como se obtienen o conservan (son fiables). Con este fin, la comisión auditora cuenta con el libro de códigos (que orienta la búsqueda de datos) y con lineamientos específicos para el recojo, el registro, el procesamiento y el análisis de los datos.

El libro o diccionario de códigos es un documento que contiene un esquema de las categorías útiles para la auditoría. Una categoría es cada una de las clases o divisiones establecidas para recoger, registrar y procesar los datos, de acuerdo a características comunes.

Las categorías y códigos que se utilizan en las diferentes etapas de la auditoría de desempeño se establecen en las disposiciones internas que emite la Contraloría.

#### b) Recoger los datos

Como primer paso para el recojo de datos, la comisión auditora debe elaborar los instrumentos correspondientes para cada herramienta, definida en el plan de auditoría. Todos ellos se elaboran teniendo en cuenta el libro de códigos, de modo que permitan recoger los datos que satisfacen las necesidades de información de la auditoría.

Para las herramientas usadas en la auditoría de desempeño, se consideran los siguientes instrumentos:

- Datos cuantitativos: *revisión* de base de datos existente y *cuestionario* para encuesta muestral o censal.
- Datos cualitativos: entrevista, panel de expertos, taller participativo, grupo focal, observación no participante o usuario oculto.
- Datos documentales: *revisión* de normas y documentos de gestión, expedientes o literatura especializada.

La auditoría de desempeño considera varias técnicas o maneras de aplicar los instrumentos, como se explica a continuación.

#### b.1) Técnicas para recoger datos cuantitativos

Los instrumentos para recoger datos cuantitativos son la *revisión* de una base de datos existente y *cuestionario* para aplicar una encuesta muestral o censal.

##### • *Revisión de base de datos existente*

En primer lugar, se identifican todas las bases de datos producidas por el gestor y fuentes oficiales externas (principalmente del INEI) que tengan información relevante de acuerdo al libro de códigos de la auditoría.

Con respecto a las bases de datos de los gestores, se identifican los sistemas de información que los han generado y su objetivo; por ejemplo, pueden ser sistemas de gestión operativa o financiera, sistemas de logística, etc. Luego, se conocen las reglas que los rigen y los actores en las distintas funciones del sistema (recojo, almacenamiento, procesamiento, control y consulta). Además, en la base de datos recibida, se verifica que cada registro cuente con un único código, que los datos no estén duplicados y que estos no hayan sido procesados por un usuario después de haber sido generados por el software informático de soporte, entre otros.

La comisión puede decidir que no es factible usar alguna base de datos por problemas de calidad. En dicha situación, elabora un "reporte cuantitativo" que incluye la descripción de la base de datos y una explicación breve de la razones para no usarla, pudiendo incluir cuadros o tablas de consistencia. Este reporte se incluye como anexo del informe de auditoría.

En segundo lugar, si la base de datos tiene calidad razonable, se elabora la guía de *revisión* sobre la base de las categorías del libro de códigos, para verificar qué variables permiten responder las preguntas de auditoría. La guía varía según el objetivo del sistema de información de origen. Como producto de la *revisión*, se elabora una "ficha de variables seleccionadas", en la cual se lista el nombre de la variable, la pregunta y las opciones de respuesta (o de registro) a fin de interpretar adecuadamente los datos registrados. Dichas variables forman un subgrupo de la base de datos relevante para la auditoría.

Luego se verifica si dichas variables serán usadas: (i) para responder de manera complementaria a varias preguntas o (ii) para responder a una de ellas en particular, usando un método cuantitativo específico. En el primer caso, se genera un "reporte cuantitativo" que contenga el análisis descriptivo o inferencial pertinente. En el segundo caso, se elabora un "documento de trabajo cuantitativo", durante el procesamiento de los datos (literal c de este numeral).

##### • *Cuestionario*

El cuestionario es el instrumento utilizado en las encuestas. En primer lugar, se

define el medio de su aplicación; es decir, si el informante participa en una entrevista (en persona o por teléfono) o si completa el cuestionario por sí mismo (vía correo postal, correo electrónico, página web o blog). Si se realiza una entrevista telefónica o por correo, se recomienda usar un cuestionario breve (máx. 15 preguntas), con preguntas cerradas y sencillas. Si se prefiere el uso de cuestionarios virtuales vía página web, el diseño del cuestionario es más cuidadoso porque al informante no le resulta sencillo efectuar preguntas de clarificación.

En segundo lugar, siempre se efectúa un piloto o pre-test, en las condiciones reales en las cuales se aplicará el cuestionario, a fin de evaluar la extensión y precisión de las preguntas y así, aumentar la probabilidad de respuesta durante el trabajo de campo.

El cuestionario se dirige a una persona, no a un cargo. La comisión auditora debe conocer y verificar los datos de esa persona, a fin de efectuar el seguimiento respectivo. Debe definir con anticipación las fechas límite para la distribución de los cuestionarios, su periodo de aplicación y las fechas para enviar mensajes recordatorios a los informantes.

Después de aplicado el cuestionario, las respuestas se registran en una base de datos. Finalmente, si el objetivo de la base de datos es sustentar los resultados de varias preguntas de auditoría, se elabora un "reporte cuantitativo", que contiene el análisis descriptivo o inferencial correspondiente. Si su objetivo es responder una pregunta en particular con un método cuantitativo específico, se elabora un "documento de trabajo cuantitativo", durante el procesamiento de los datos (literal c de este numeral).

En resumen, el cuadro N° 06 muestra los dos instrumentos para el recojo de datos cuantitativos y los documentos elaborados por la comisión auditora al aplicar las técnicas respectivas.

**Cuadro N° 06**  
**Instrumentos y documentos para el recojo de datos cuantitativos**

Instrumento	Documento intermedio	Documento final
Revisión de base de datos existente	Ficha de variables seleccionadas	Reporte cuantitativo (*)
Cuestionario para encuesta muestral o censal	Base de datos	Reporte cuantitativo (*)

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Nota: (\*) Se elabora el reporte cuantitativo si la base de datos permite responder a varias preguntas, usando un método de análisis descriptivo o inferencial.

Se debe precisar que, en la etapa de planificación, se puede efectuar una revisión de las bases de datos existentes que permita identificar el problema de auditoría y construir la estructura de preguntas. Esta actividad puede llevar a que la comisión identifique la necesidad de generar su propia base de datos, durante la ejecución.

#### b.2) Técnicas para recoger datos cualitativos

Todas las herramientas para recoger datos cualitativos requieren instrumentos para ser aplicadas en campo. Después de aplicarlas, la comisión elabora reportes por cada una de ellas, excepto en el caso de las entrevistas

que quedan registradas en audios. Además, en algunos casos, se requieren productos intermedios como notas, relatorías o fichas. A continuación, se presentan algunas técnicas para cada tipo de instrumento.

- **Entrevista:**

Al inicio de la entrevista, el auditor presenta los objetivos de la entrevista a su interlocutor. La entrevista no debe durar más de una hora.

Se pueden aplicar entrevistas estructuradas (con guía precisa), no estructuradas (sin guía o solo con lista de temas) o semiestructuradas. Se prefieren las últimas, con preguntas abiertas que permitan al entrevistado explayarse. Su aplicación requiere que el auditor esté atento al desarrollo de la entrevista para poder plantear repreguntas relevantes.

Durante o inmediatamente después de la entrevista, el auditor registra lo más resaltante en la "nota de entrevista".

- **Panel de expertos:**

Los expertos se ubican en forma de semicírculo, a fin de reflejar horizontalidad entre ellos. Al inicio del panel de expertos, el auditor-moderador presenta una reseña de los expertos participantes y los objetivos del panel.

Seguidamente, el auditor plantea una exposición introductoria en lenguaje sencillo. Luego, formula una pregunta que incentive la participación de cada uno de los expertos, evitando el debate entre ellos.

Durante el panel de expertos, se elabora una relatoría, la cual puede ser complementada con la información registrada en audio. Después del panel, se elabora un "reporte de panel de expertos".

- **Taller participativo:**

Antes del taller, se confirma la asistencia de los participantes y se organizan grupos de trabajo bajo criterios explícitos.

Al inicio del taller, el auditor-moderador presenta los objetivos del taller y las dinámicas a realizar (p. ej. árbol de problemas, flujogramas) a los participantes.

Dentro de cada grupo, los participantes asignan los roles de: líder, secretario y vocero. Durante las dinámicas, el moderador y otros miembros de la comisión auditora asesoran a los grupos; estos plasman su trabajo en papelógrafos, tarjetas o similares.

Durante el taller, se elabora una relatoría, la cual puede ser complementada con la información registrada en audio (de la plenaria) o material elaborado por los grupos (dinámicas). Después del taller, se elabora un "reporte de taller participativo".

- **Grupo focal:**

Los participantes se ubican en forma de círculo, a fin de promover una interacción fluida. El grupo focal tiene una duración ideal de una hora, que puede extenderse entre hora y media o dos horas si se contempla con una pausa.

Al inicio de la discusión, el auditor-moderador presenta los objetivos y dinámica del grupo focal a los participantes. Durante la discusión, el moderador incentiva el debate a través de preguntas estímulo, las cuales deben ser comprensibles. Según los objetivos de cada auditoría, puede incluirse una dinámica participativa para favorecer una discusión más enriquecedora.

Durante el grupo focal, se elabora una relatoría, la cual puede ser complementada con la información registrada en audio o video. Después del grupo focal, se elabora un "reporte de grupo focal".

• **Observación no participante:**

Antes de la observación, se visitan los espacios a observar, a fin de seleccionar los puntos y los momentos adecuados para la observación de modo que no se afecte la dinámica regular de los observados.

Durante la observación, el auditor-observador presta atención a las interacciones de las personas y escucha activamente los diálogos entre ellos.

Inmediatamente después de salir del espacio observado, el auditor anota las dinámicas observadas, de acuerdo a la guía, en una "ficha de observación". Posteriormente, se elabora un "reporte de observación no participante", que resume todas las fichas elaboradas por los miembros de la comisión.

• **Usuario oculto:**

Antes de la actividad de usuario oculto, se visitan los espacios a fin de identificar los momentos y dinámicas de la entrega del servicio a examinar.

Durante la actividad, el auditor actúa como usuario en una actividad o subproceso del servicio y permanece atento a las características y las dinámicas existentes.

Inmediatamente después de retirarse del espacio, el auditor llena la "ficha de evaluación". Posteriormente, elabora un "reporte de usuario oculto", que resume la evaluación del servicio en base a todas las actividades de usuario oculto realizadas por los miembros de la comisión.

En resumen, el Cuadro N° 07 presenta los instrumentos para el recojo de datos cualitativos y los documentos elaborados por la comisión auditora al aplicar las técnicas respectivas.

**Cuadro N° 07**  
**Instrumentos y productos para el recojo de datos cualitativos**

Instrumento	Documento intermedio	Documento final
Entrevista	Notas de entrevista	No aplica. (Las entrevistas se registran en audio)
Panel de expertos	Relatoría de panel	Reporte de cada panel
Taller participativo	Relatoría de taller	Reporte de cada taller
Grupo focal	Relatoría de grupo focal	Reporte de cada grupo focal
Observación no participante	Ficha de observación (individual)	Reporte de observación no participante (total de observaciones)

Instrumento	Documento intermedio	Documento final
Usuario oculto	Ficha de evaluación (individual)	Reporte de usuario oculto (total de actividades de usuario oculto)

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Se debe precisar que los paneles de expertos y talleres participativos se pueden usar desde la planificación, para lo cual se producen las guías, las relatorías y los reportes respectivos.

**b.3) Técnicas para recoger datos documentales**

Como los documentos usados en la revisión documental no son generados por la comisión auditora, se busca (i) seleccionar solo aquellos documentos que permitan responder las preguntas de auditoría, e (ii) identificar los datos que correspondan a las necesidades de información identificadas según el libro de códigos de la auditoría.

A continuación se presentan algunos criterios para aplicar los instrumentos de revisión de datos documentales, de acuerdo al tipo de documento.

• **Revisión de normas y documentos de gestión:**

En primer lugar, se identifica claramente la jerarquía de normas aplicables a la materia a examinar, a fin de ordenar la revisión. Del mismo modo, se verifica la vigencia de las normas o documentos de gestión a revisar y los principales cambios ocurridos en los mismos, de ser el caso.

En segundo lugar, se elabora la guía de revisión, sobre la base del libro de códigos, cuya estructura varía de acuerdo al tipo de documento y su jerarquía. Los datos relevantes se identifican para su posterior registro en la "base de sistematización".

Como producto de la revisión, se elabora un "índice de normas y documentos de gestión", organizado según las categorías del libro de códigos, donde se registra progresivamente qué norma o documento de gestión contiene los datos necesarios para responder las preguntas de auditoría. Este índice permite identificar rápidamente las fuentes de información a consultar durante la actividad de registro de datos.

• **Revisión de expedientes:**

En primer lugar, se identifican todos los tipos de expedientes que dispone el gestor y se seleccionan solo aquellos que contengan información relevante de acuerdo al libro de códigos. Se identifica la unidad de análisis de cada uno.

En segundo lugar, para cada tipo de expediente, se establece la población de expedientes bajo estudio, que comparten ciertas características, definiendo parámetros definidos (p. ej. año, localidad). En la medida de lo posible, se identifican y eliminan los duplicados o los borradores de expedientes. Luego, se selecciona el tipo de muestreo, según los requerimientos técnicos. No se aconseja aplicar el muestreo para documentos cartográficos y material audiovisual.

En tercer lugar, se elabora una guía de revisión para cada tipo de expedientes sobre la base del libro de códigos, identificando las variables relevantes para la auditoría. Los datos de cada expediente para cada variable se registran en una base de datos, si son datos numéricos, o en una tabla comparativa, si son datos no numéricos. La comisión puede decidir convertir estos últimos en datos numéricos (p. ej. usando una escala cualitativa) y registrarlos conjuntamente en la misma base de datos.

Finalmente, a partir de la base de datos o la tabla comparativa, se elabora un "reporte de revisión de expedientes", que puede ser de tipo cuantitativo o cualitativo, según el tipo de datos recogidos.

- **Revisión de literatura especializada:**

En primer lugar, se clasifica la literatura especializada como: literatura arbitrada o *peer-reviewed* (la revisada por un comité científico de evaluación), literatura de divulgación científica (la que contiene resultados de investigaciones, no revisadas por un comité científico) u otras publicaciones especializadas.

Estas últimas son producidas en ámbitos gubernamentales, académicos o empresariales y no se difunden por canales de editores comerciales (son de circulación limitada). Su contenido no es convencional; comprenden trabajos académicos, informes técnicos, investigaciones, etc. Se presentan en formato impreso o electrónico.

En segundo lugar, se seleccionan aquellas publicaciones útiles para la auditoría (según el libro de códigos) y se restringe la revisión a la literatura producida en los últimos diez años, con el fin de asegurar que se adquieran conocimientos vigentes (con excepciones justificadas, según la materia).

En tercer lugar, se elabora la guía de revisión que contiene los campos de información estándar en documentos de investigación (objetivos o preguntas de investigación, lugar y periodo de análisis, metodología, resultados, discusión o análisis, conclusión). Seguidamente, como producto intermedio, se elabora una "ficha de literatura especializada" por cada documento de este tipo revisado.

Se debe precisar que esta técnica de revisión se aplica también en el planeamiento y en la etapa de planificación, por cuanto la estructura de la guía de revisión no depende de la estructura de preguntas de la auditoría (que se define al final de la planificación).

Finalmente, al igual que con la revisión de normas y documentos de gestión, se elabora un "índice de literatura especializada", organizado según el libro de códigos.

En resumen, el Cuadro N° 08 presenta los instrumentos para el recojo de datos documentales y los documentos elaborados por la comisión auditora al aplicar las técnicas respectivas.

**Cuadro N° 08**  
**Instrumentos y productos para el recojo de datos documentales**

Instrumento	Documento intermedio	Documento final
Revisión de normas y documentos de gestión	No aplica. (Los documentos varían en cuanto a su contenido)	Índice de normas y documentos de gestión
Revisión de expedientes	Base de datos o tabla comparativa	Reporte de revisión de expedientes (cuantitativo o cualitativo)
Revisión de literatura especializada	Ficha de literatura especializada (individual)	Índice de literatura especializada

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Se debe precisar que todos los instrumentos y documentos señalados en el cuadro se pueden usar en las etapas de planificación y ejecución; sin embargo, las categorías de los libros de códigos son diferentes.

Por otro lado, en relación a todos los datos (cuantitativos, cualitativos y documentales) recogidos durante la etapa de ejecución, la comisión auditora verifica que:

- Se recogen datos para examinar las mismas variables con distintas herramientas (p. ej. entrevista, observación no participante y encuesta).
- Se recogen datos provenientes de distintos actores, con el fin de conocer sus distintas perspectivas de la realidad y no una sola que podría estar sesgada o ser incompleta.

En el diseño de la auditoría se establecen criterios claros de selección de las herramientas de recojo de datos. Por tanto, aunque se busque ahorrar tiempos o costos, durante la ejecución, no se descarta el recojo de datos que enriquezcan la interpretación de la realidad. Por ejemplo, no se debe pensar en obtener datos "globales" provenientes solo de talleres y revisión de bases de datos existentes.

Al recoger las principales evidencias de la auditoría de desempeño, la comisión auditora las registra y procesa ordenadamente, para que sean de fácil acceso durante la auditoría y permitan el control de calidad correspondiente. Esto se explica a continuación.

### c) Registrar y procesar los datos

Para registrar los datos recogidos, se elabora una "base de sistematización", la cual permite identificar, ordenar y clasificar los datos en categorías útiles para la auditoría. Vincula el inventario de fuentes de información con el libro de códigos.

Luego del registro, se elaboran "documentos de trabajo" que reflejan un primer análisis de los datos y son los insumos principales para el desarrollo de los resultados de la auditoría.<sup>13</sup> A continuación se explican estos dos instrumentos.

#### c.1) Base de sistematización

La base de sistematización es un registro ordenado de datos cuantitativos, cualitativos y documentales, organizados según el libro de códigos. Se registran como "bloques de información" y hacen referencia al código único del inventario de fuentes de información.

Un bloque de información es una afirmación sustentada en análisis cuantitativo, o un extracto de un audio o documento, que es relevante para responder las preguntas de

auditoría. En relación a lo explicado sobre técnicas de recojo de datos, en la base de sistematización se recoge lo siguiente:

- Para datos cuantitativos: extractos del reporte cuantitativo.
- Para datos cualitativos: extractos de los audios de entrevista; extractos de cada reporte de panel, de taller o de grupo focal; y extractos del reporte de observación no participante o del reporte de usuario oculto.
- Para datos documentales: extractos de las normas y documentos de gestión; extractos del reporte de revisión de expedientes; o extractos de las fichas de literatura especializada.

La organización y vinculación de los datos en la base de sistematización se realiza a través del uso de un software simple (como el MS Excel) o un software especializado para análisis de contenidos, de preferencia, que permita trabajar con distintos tipos de datos. Optimizar el registro es crucial cuando se manejan grandes cantidades de datos.

Según la etapa del servicio de auditoría de desempeño, la comisión auditora elabora una base de sistematización para la planificación y otra para la ejecución, con los distintos libros de códigos que les corresponde.

La base de sistematización de planificación contiene todas las evidencias que sustentan la definición del alcance (preguntas, gestores, ámbito y periodo) y el diseño de la auditoría, en el plan de auditoría. Principalmente, se refieren a datos documentales y cualitativos (de entrevistas y panel de expertos).

En relación al criterio, los bloques de información se registran en la base de sistematización después que se haya definido la estructura de preguntas de la auditoría, al elaborar el plan de auditoría.

La base de sistematización de ejecución contiene todas las evidencias que sustentan los resultados de la auditoría, incluyendo datos de distinto tipo. Toma como referencia la base de sistematización de planificación y recoge los bloques de información que permitan comprender los subprocesos (referido a la producción o entrega de un bien o servicio) o procesos de soporte relevantes de la auditoría.

En la base de sistematización de ejecución, para cada pregunta de auditoría, los bloques de información se registran de la siguiente manera:

- En descripción, se registra dos tipos de información: (i) cómo debe funcionar el subproceso o proceso de soporte relevante, según la documentación del gestor revisada (p. ej. protocolos, lineamientos) y (ii) cómo funciona aquel, según los datos recogidos, ya sean cuantitativos, cualitativos o documentales (p. ej. informes de actividades, informes de supervisión, evaluaciones, etc.).
- En criterio se registra la información que, a juicio de la comisión auditora, fortalece la definición del criterio (identificado en la planificación) o brinda nuevos elementos para formular un criterio más específico.
- En "sustento" de la hipótesis implícita o de la brecha, se registra la información sobre problemas de desempeño (con respecto

al criterio) en el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio) o proceso de soporte relevante.

- En causas de la brecha, se registran las posibles explicaciones de la brecha, a manera de listado. Al tratarse de un registro, no se establecen niveles de causas.
- En efectos de la brecha, se registran las consecuencias de la brecha.

Se debe recordar que los criterios se identifican desde la etapa de planificación, principalmente mediante la revisión de normas y documentos de gestión (protocolos, lineamientos) y de literatura especializada, así como panel de expertos. Si se define un criterio general, este se puede refinar durante la etapa de ejecución para obtener un criterio más específico. Por tanto, desde la planificación se elabora un documento que sustente la identificación de los criterios, el cual puede ser ajustado durante la ejecución.

## c.2) Documentos de trabajo

Para procesar los datos registrados, la auditoría de desempeño requiere la elaboración de "documentos de trabajo", diferentes según el tipo de datos:

- Documento de trabajo cuantitativo
- Documento de trabajo cualitativo
- Documento de trabajo documental

El cuanto a la estructura de los documentos de trabajo, el documento cualitativo y el documental contienen secciones separadas para cada pregunta de auditoría, en las cuales recogen información de las categorías: descripción, sustento, causas y efectos. Estas son las categorías usadas en el libro de códigos y la base de sistematización, con excepción de criterio que cuenta con un documento separado. En contraste, el documento cuantitativo contiene secciones estándar: introducción, descripción de los datos, metodología, resultados, conclusión y bibliografía.

El documento de trabajo documental se elabora primero, dado que los datos documentales están disponibles desde la planificación, al no ser generados por la comisión auditora, con excepción de informes técnicos o normativa que se publique durante la ejecución de la auditoría.

A continuación, se describen algunas características de los documentos de trabajo.

### • Documento de trabajo cuantitativo

Este documento se elabora, principalmente, para responder una pregunta de auditoría con un método cuantitativo puro, a partir de una base de datos. Además, puede servir para demostrar que se realiza una triangulación "dentro del método" a fin de fortalecer la confiabilidad del análisis. Por ejemplo, con una misma base de datos, se pueden estimar dos modelos diferentes transformando algunos datos cuantitativos, construyendo índices o agrupando variables asociadas en factores.

Se debe diferenciar este documento del reporte cuantitativo que se elabora al recoger los datos, cuyos extractos se registran en la base de sistematización. En dicho caso, el análisis cuantitativo sirve básicamente para sustentar los resultados de auditoría, de manera complementaria a otros métodos.

- **Documento de trabajo cualitativo**

Este documento de trabajo refleja el desarrollo de un método cualitativo puro o un análisis complementario a otros. El documento debe demostrar que se ha efectuado una triangulación "dentro del método"; es decir, que se ha realizado una comprobación cruzada de herramientas cualitativas (p. ej. usando datos de entrevistas y talleres). Se incluyen los códigos del inventario de fuentes de información, lo cual permite verificar qué ideas comunes fueron recogidas con distintas herramientas de recojo de datos.

El documento de trabajo comprende información procesada (i) a nivel transversal, en relación a datos cualitativos provenientes de los gestores y actores claves (p. ej. en la sede central de una entidad) y (ii) a nivel de estudios de caso, dependiendo del diseño de la auditoría.

- **Documento de trabajo documental**

Para cada pregunta de auditoría, este documento resume información de documentos de gestión, informes de supervisión o evaluaciones externas. Al igual que en el documento de trabajo cualitativo, este documento contiene información procesada a nivel transversal y a nivel de estudios de caso.

De manera similar al documento cualitativo, se incluyen los códigos del inventario de fuentes de información y opcionalmente, los nombres de los documentos oficiales en pie de página.

Antes de continuar con la actividad de análisis, es pertinente resumir la relación entre las actividades descritas y las etapas de la auditoría de desempeño, en el Cuadro N° 09. El inventario de fuentes de información, los instrumentos de recojo de datos, el libro de códigos y la base de sistematización se elaboran durante la planificación y ejecución. Los documentos de trabajo corresponden exclusivamente a la etapa de ejecución.

**Cuadro N° 09**  
**Instrumentos para el manejo de los datos en servicio de auditoría de desempeño**

Actividad	Instrumentos	Planificación	Ejecución
Organizar el manejo de las evidencias	Inventario de fuentes de información	✓	✓
	Libro de códigos	✓	✓
Recoger los datos	Instrumentos de recojo de datos elaborados y aplicados (de acuerdo a las técnicas descritas)	✓	✓
Registrar y procesar los datos	Base de sistematización	✓	✓
	Documentos de trabajo	*	✓

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Luego que la comisión auditora cuenta con los tres documentos de trabajo, procede con el análisis de la información ahí contenida.

**d) Analizar la información**

Para analizar la información, la comisión auditora se orienta a desarrollar los elementos de un resultado de auditoría, para cada pregunta de auditoría, los cuales son:

- **Situación encontrada:** Hechos y circunstancias de mayor relevancia que describen cómo funciona el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio) o proceso de soporte relevante ("lo que es").
- **Criterio:** Estándar que define el desempeño esperado en el subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio) o proceso de soporte relevante ("lo que debería ser", "lo que se espera").
- **Brecha:** Respuesta directa a la pregunta de auditoría, la cual resulta de comparar la situación encontrada con el criterio; es decir, de contrastar la hipótesis implícita en la pregunta.
- **Causas:** Explicaciones de la brecha identificada, cuyo abordaje permitiría solucionarla en gran medida.
- **Efectos:** Consecuencias o efectos posibles de mantenerse la brecha identificada.

Se debe precisar que no existe un método general y único para obtener resultados a partir de distintos tipos de datos. El análisis exige el uso amplio del juicio profesional de los auditores, por lo cual la comisión auditora debe trabajar sistemáticamente en la interpretación de la información y desarrollo de sus argumentos.

A continuación se explican algunas consideraciones al identificar la situación encontrada, las causas y los efectos de la brecha.

**d.1) Interpretación de la situación encontrada**

El análisis de la situación encontrada depende del diseño metodológico de cada pregunta de auditoría. Algunas preguntas se pueden responder con métodos cuantitativos, con métodos cualitativos o con métodos mixtos, existiendo varios diseños mixtos. Además, con fines prácticos, se separa el procesamiento de los datos en tres documentos de trabajo.

Por tanto, el trabajo de análisis consiste en vincular esos documentos de trabajo para que la comisión auditora construya su interpretación de la situación encontrada. Para cualquier tipo de diseño, la fase de recojo y procesamiento de datos documentales se realiza primero, por lo cual el documento de trabajo documental se elabora antes que los otros.

Dependiendo del diseño metodológico, se distinguen entre otros, los siguientes casos para desarrollar el análisis de la situación encontrada:

- **Caso 1: Cuando se usa un método cuantitativo puro o un método cualitativo puro**

El documento de trabajo cuantitativo o cualitativo (según el caso) prevalece sobre los otros documentos, los cuales brindan información complementaria para fortalecer el análisis. Por ejemplo, se puede tener un diseño de estudio de caso que use datos cuantitativos pero el análisis sea principalmente cualitativo. El documento de trabajo documental permite la triangulación de datos.

- **Caso 2: Cuando se usa un método mixto secuencial**

En el método mixto secuencial (cualquiera de sus cuatro versiones), se tienen dos fases diferenciadas de recojo y procesamiento de los datos, una cuantitativa y otra cualitativa. Cada diseño define su propia secuencia (cuál fase va

primero) y el énfasis (qué tipo de datos numéricos/no numéricos tienen prioridad).

Entonces, cada documento de trabajo contiene el desarrollo de un método puro, cuantitativo o cualitativo, como en el caso anterior. El diseño determina qué documento de trabajo se finaliza primero (el cuantitativo o el cualitativo) y cuál prevalece sobre los demás.

Por ejemplo, se puede tener un diseño mixto del tipo cual→CUAN, en el cual la primera fase sirve para conocer variables relacionadas a un problema de desempeño en particular (mediante entrevistas y taller) que se plasma en un cuestionario (instrumento cuantitativo para una encuesta). El documento de trabajo cualitativo se elabora primero, pero el documento de trabajo cuantitativo prevalece en el análisis.

Otro ejemplo puede ser un diseño mixto del tipo CUAN→cual, en el cual la primera fase (p. ej. revisión de expedientes que da lugar a un reporte cuantitativo) es seguida por un estudio cualitativo para profundizar la comprensión de algunas variables. Ambos documentos de trabajo se complementan, pero prevalece el documento de trabajo cuantitativo.

- **Caso 3: Cuando se usa un método mixto concurrente de triangulación**

Este método mixto contempla dos trabajos diferenciados (cuantitativo y cualitativo) de recojo y procesamiento de datos en paralelo; es decir, una sola fase de recojo de datos. El documento de trabajo cuantitativo y el cualitativo se elaboran al mismo tiempo y cada uno desarrolla un método cuantitativo o cualitativo puro. Ambos son importantes, ninguno prevalece sobre el otro.

Entonces, se debe construir una interpretación conjunta a partir de ambos documentos que, a su vez, permita una triangulación “entre métodos” a fin de fortalecer la validez externa de los resultados. La comisión auditora puede encontrar lo siguiente:

- La información de los documentos de trabajo es convergente; es decir, ambos documentos describen una misma situación encontrada. En este caso, la interpretación de la comisión se fortalece.
- La información de los documentos de trabajo no es convergente. Se puede optar por dos vías: (i) Buscar nuevos datos, elaborando nuevos instrumentos, o (ii) Matizar la interpretación de la situación encontrada. Esto último implica que ambos documentos de trabajo contienen información útil, pero debe ser entendida en su contexto; es decir, ambos documentos contienen aspectos de la situación encontrada cuya interpretación es más compleja de lo previsto.

Se debe precisar que, para garantizar la correcta aplicación de este diseño, los instrumentos para el recojo de datos cuantitativos y cualitativos deben orientarse a las mismas variables de análisis; es decir, dichos instrumentos no deben formularse como complementarios. Solo así es posible hacer la triangulación “entre métodos”.

En los tres casos descritos, el análisis debe resultar en una interpretación de la situación encontrada. Cuando los miembros de la comisión auditora hayan alcanzado una interpretación compartida, deben formular interpretaciones alternativas y buscar los mejores argumentos contrarios. De no encontrar evidencias que los sustenten, su interpretación se fortalece.

Del mismo modo, de haber identificado situaciones que parecen no seguir la interpretación compartida, estas no deben ser descartadas sino comprendidas dentro de sus contextos porque señalarían que hay ciertos límites a dicha interpretación.

#### d.2) Las causas de la brecha: Inferencia causal

El análisis de las causas de la brecha (entre la situación encontrada y el desempeño esperado) implica construir la inferencia causal, la cual explica cómo un factor causal (causa supuesta) produce una brecha. Esto requiere realizar las siguientes actividades:<sup>14</sup>

- Identificar una correlación o asociación entre las causas supuestas y la brecha;
- Verificar que la asociación no sea falsa; es decir, se debe descartar otras variables que podrían explicar variaciones en las causas y en la brecha;
- Verificar que las causas preceden a la brecha (sucesión temporal); e
- Identificar el mecanismo causal subyacente que vincula cada causa (variable explicativa) con la brecha (variable explicada).

El mecanismo causal describe un proceso o una cadena causal por la cual cada variable explicativa produce la brecha. Por ejemplo, si se identifica una relación entre las variables A y B y se sabe que A ocurrió primero, el mecanismo causal permitiría completar la siguiente frase: “B resulta de A porque [mecanismo causal]”.

Para la auditoría de desempeño no es suficiente encontrar las causas, que preceden a la brecha. Es importante identificar el mecanismo causal subyacente porque la variable explicativa (causa) no producirá o no contribuirá a producir la variable explicada (brecha), si la gestión pública actúa sobre ese mecanismo.

En la auditoría de desempeño, se pueden usar diversos métodos para construir la inferencia causal. Para identificar las causas, desde un punto de vista cuantitativo, se usan modelos o pruebas estadísticas de correlación o asociación. Desde el punto de vista cualitativo, se usa el estudio de caso comparado, mediante el cual se compara y analiza de manera lógica las similitudes y diferencias entre los casos bajo estudio (según sea su diseño de “casos más similares” o “casos más diferentes”), pero tiene un ámbito limitado.

Para identificar los mecanismos causales, se usa el método cualitativo de “seguimiento del proceso causal” (*process tracing*)<sup>15</sup>, por el cual se examina un proceso causal formado por pequeñas relaciones causa-efecto ininterrumpidas entre variables.

#### d.3) Los efectos de la brecha

El análisis de los efectos de la brecha implica identificar (i) los efectos directos, los cuales han ocurrido y fueron identificados al describir la situación encontrada; o (ii)

los efectos potenciales que probablemente se concretarán en el futuro, si la brecha se mantiene.

Los efectos directos son consecuencias de la brecha; demuestran su relevancia y la necesidad de realizar mejoras en la gestión. Generalmente se expresan en relación a la cobertura de la intervención pública (p. ej. déficit de cobertura) y los recursos utilizados (p. ej. desperdicio de recursos financieros o tiempo). Los efectos potenciales se describen como consecuencias lógicas de la brecha.

#### e) Elaborar la matriz de resultados

La matriz de resultados contiene el resumen de los resultados con sus elementos (situación encontrada, criterio, brecha, causas y efectos), las fuentes de datos, los métodos de análisis empleados y las recomendaciones de la comisión auditora. Se presenta una matriz para cada pregunta de auditoría, sobre la base del análisis descrito en el numeral anterior (su estructura se muestra en el Anexo N° 06).

Las recomendaciones se orientan a superar las causas de la brecha identificada. La comisión auditora limita el número de recomendaciones, priorizando las que sean factibles y agreguen valor; toma en cuenta las acciones de mejora que los gestores ya están implementando.

Las recomendaciones son lo suficientemente claras para que puedan derivar en acciones concretas de mejora, sin comprometer la independencia de la comisión auditora frente al gestor. Además, se dirigen a aquellos que tienen capacidad de implementar las mejoras necesarias y cuyas acciones han sido examinadas en la auditoría de desempeño.

Al elaborar la matriz de resultados de la auditoría, se pone especial cuidado para señalar correctamente el ámbito de cada uno de los resultados; es decir, cuáles aplican de manera transversal (para todo el ámbito geográfico de la auditoría) y cuáles aplican para casos específicos.

Al respecto, cuando la auditoría de desempeño contempla estudios de caso en su diseño, la comisión elabora matrices de estudio de caso o de casos comparados, según corresponda, las cuales son recogidas en la matriz de resultados de la auditoría.

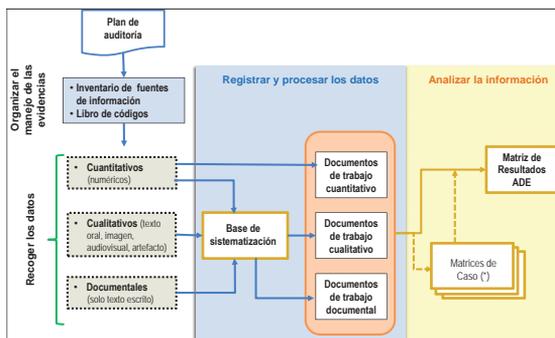
Estas matrices contienen una sección inicial en la cual se justifica la selección de los casos. Para un caso individual, se describe el tipo de caso (inusual, típico o crítico), los posibles casos a escoger del mismo tipo y las variables de selección (indicadores y valores). Para casos comparados, se señala el tipo de diseño (casos más similares o casos más diferentes) y las variables de selección (indicadores y valores), para mostrar su similitud o diferencia.

La matriz de estudio de caso tiene una estructura similar a aquella de la matriz de resultados dado que la auditoría se pronuncia explícitamente sobre un caso individual a profundidad (con respecto a preguntas definidas). Contiene los elementos de cada resultado y las fuentes de información usadas.

La matriz de estudio de caso comparado tiene una estructura especial que muestra la naturaleza de su diseño. Contiene una descripción de la brecha de desempeño y las explicaciones de las causas. Se presenta esta información para los casos comparados y se argumentan las similitudes o las diferencias, dependiendo del diseño del estudio. Además, se listan las fuentes de información utilizadas.

En el Gráfico N° 10 se muestra el camino recorrido en la etapa de ejecución, desde la organización del manejo de las evidencias hasta la elaboración de la matriz de resultados.

**Gráfico N° 10**  
**Ruta para el desarrollo de resultados de auditoría de desempeño**



Nota: (\*) Matrices de caso: matriz de estudio de caso individual o matriz de estudio de caso comparado.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

Luego de elaborada la matriz de resultados, la comisión auditora prepara un documento que contiene esos resultados.

#### f) Comunicar los resultados y evaluar los comentarios de los gestores

La comisión auditora convoca a reunión a los gestores para presentar los resultados de la auditoría (contenidos en la matriz de resultados) y obtener sus comentarios sobre esos resultados y las recomendaciones propuestas. Además, esta reunión puede permitir conocer acciones de mejora que no necesariamente hayan sido identificadas por la comisión auditora en su trabajo de campo. En dicho caso, la comisión solicita la información de sustento a los gestores para su posterior evaluación.

De forma paralela, la comisión remite a los gestores el documento que contiene los resultados, para que ellos puedan enviar sus comentarios de manera formal, en un plazo máximo de siete (07) días hábiles contados a partir de la fecha de su recepción. De corresponder, dicho plazo se amplía en tres (03) días hábiles por el término de la distancia.

La comisión evalúa los comentarios y de haber recibido nueva información, considera su inclusión en el citado documento. De existir divergencias entre los comentarios recibidos y los resultados o recomendaciones de la comisión auditora, dichos comentarios son incorporados en el rubro "comentarios del gestor" del Informe (ver Anexo N° 07).

Con la finalidad de fortalecer los resultados de la auditoría, la comisión puede organizar un panel de expertos, luego de haber sostenido la reunión con los gestores.

#### g) Elaborar el documento que contiene los resultados de la auditoría

Culminada la evaluación de los comentarios, la comisión revisa el documento presentado a los gestores, a fin de incluir los resultados definitivos de la auditoría. Este documento servirá de base para el informe de auditoría.

### 2.3. Etapa de Elaboración de Informe

En esta etapa se realizan las siguientes actividades: (a) elaborar el informe de auditoría y (b) aprobar y remitir el informe de auditoría, las cuales se explican a continuación.

**a) Elaborar el informe de auditoría**

Como resultado del desarrollo del servicio de auditoría se emite el informe de auditoría, documento técnico que contiene los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría.

El informe de auditoría no es un documento estandarizado; su contenido depende de los objetivos de la auditoría.

Es crucial comunicar adecuadamente los principales mensajes de la auditoría porque la evidencia de auditoría puede ser persuasiva (“lleva a la conclusión de que...”) en vez de concluyente (“correcto/incorrecto”), al depender del juicio profesional de la comisión auditora. En este sentido, el informe debe ser convincente; las conclusiones y recomendaciones deben deducirse lógicamente y analíticamente de los hechos o argumentos expuestos.

En cuanto a su presentación y redacción, el informe de auditoría tiene las siguientes características:

- Conciso: El informe expresa naturalmente los argumentos, tratando que cada párrafo presente un mensaje específico de forma directa, con pocas palabras pero adecuadas.
- Ligerero: El informe no es más largo de lo necesario para transmitir y apoyar los principales mensajes de la auditoría. Los detalles técnicos y metodológicos se explican en anexos.
- Amigable: El informe es fácil de leer y entender. Está bien estructurado y usa ejemplos o estudios de caso para mostrar los resultados. No contiene lenguaje ambiguo. Define con claridad, de ser el caso, los términos técnicos y las siglas, aunque su uso es limitado.
- Riguroso o exacto: El informe contiene evidencias suficientes y apropiadas para abordar las preguntas de auditoría. Es transparente en cuanto a las limitaciones en la metodología o los datos usados. Asimismo, expone los resultados de un modo coherente para garantizar al lector que son estos son creíbles y fiables.
- Objetivo: El informe presenta los resultados con imparcialidad, evitando el uso de calificativos al exponer los problemas de desempeño y de ser posible, presenta diferentes perspectivas y puntos de vista. Tiene un contenido y un tono equilibrado. Interpreta los hechos en términos neutrales, evitando lenguaje que genere actitud defensiva u oposición.

De otro lado, el informe hace referencia a las normas nacionales e internacionales observadas en su elaboración, para lo cual se incluyendo el siguiente texto en el rubro “introducción” del informe:

*La auditoría se desarrolló en “conformidad con las [Normas Generales de Control Gubernamental, la Directiva de Auditoría de Desempeño y el Manual de Auditoría de Desempeño], congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”.*

El informe de auditoría contiene principalmente:

- Resumen Ejecutivo
- Introducción
- Descripción y problemática de la materia a examinar
- Preguntas y objetivos de la auditoría
- Metodología
- Análisis y resultados

- Comentarios del gestor (opcional)
- Acciones de mejora implementadas por el gestor (opcional)
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Bibliografía, glosario y anexos.

La estructura completa del informe y el detalle de los contenidos se presentan en los Anexos N° 07 y N° 08, respectivamente.

**b) Aprobar y remitir el informe de auditoría**

El Informe se aprueba por los niveles gerenciales correspondientes. Luego de su aprobación, se remite a los gestores, anexando un formato de “plan de acción”, en el cual los gestores deben completar las acciones que les permitan mejorar el desempeño de su gestión. Además, de acuerdo a las disposiciones que emite la Contraloría, el informe se puede remitir a otras entidades autorizadas para recibirlo.

Después que los gestores reciben el informe, La Contraloría publica el correspondiente resumen ejecutivo en la página web institucional.

**2.4. Documentación de auditoría**

La documentación de auditoría es el principal registro y evidencia de la labor efectuada durante la auditoría de desempeño. Debe estar organizada, clasificada y referenciada en archivos, conformados por carpetas u otros medios de almacenamiento físico o digitales para facilitar su acceso, uso y custodia (Normas Generales/7.24).

La documentación del servicio de auditoría comprende la documentación generada durante el desarrollo de la auditoría y sustenta el recojo, registro, procesamiento y análisis de las evidencias de auditoría. Su registro está a cargo de la comisión auditora.

Permite verificar el trabajo efectuado y fundamentar los resultados de la auditoría. Facilita la supervisión dentro de la comisión y la preparación del informe de auditoría.

Se busca que, al revisar dichos documentos, un auditor experimentado, sin conexión previa con la auditoría, pueda comprender el trabajo realizado por la comisión para alcanzar los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría de desempeño.<sup>16</sup>

Con respecto al manejo de la información, en general, la comisión auditora procura el uso y conservación de la documentación en medios magnéticos, siempre que se garantice su fiabilidad. Asimismo, asigna una persona que coordine el registro ordenado de la documentación de auditoría.

Para el recojo de información externa, la comisión auditora debe considerar lo siguiente:

- Como principio básico, se solicita solo la información necesaria y suficiente para realizar la auditoría.
- Los documentos oficiales se codifican y se archivan por orden de ingreso.
- Se puede recibir información de los gestores mediante medios magnéticos (CD o USB) anexados a oficinas o mediante medios electrónicos (e-mail). De recibir la documentación en formato impreso, esta se digitaliza.
- De recoger información de los gestores en el campo, no entregada oficialmente, se usa un acta de entrega de información.
- De recoger información de actores que no sean entidades públicas (p. ej. comités de gestión, juntas de administración, asociaciones comunitarias, etc.), se pueden usar fotocopias simples o copias escaneadas en formato digital que permitan su lectura y procesamiento posterior.

### 2.5. Cierre del servicio de control

Una vez remitido el informe a los gestores, este es registrado en el sistema informático establecido por La Contraloría. La documentación del servicio de Auditoría de Desempeño se remite a la unidad orgánica competente para su archivo, conservación y custodia.

## 3. SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

El Titular de la entidad a los 30 días hábiles después de haber recibido el informe de auditoría, remite el plan de acción a la unidad orgánica de la Contraloría encargada del seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las auditorías de desempeño.

El plan de acción es el documento indispensable para el inicio del proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, el cual contiene las acciones de mejora de desempeño a las cuales se compromete una entidad pública frente a las recomendaciones de la auditoría, con la finalidad de superar las causas de las brechas de desempeño identificadas.

EL proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones tiene como objetivo verificar que las recomendaciones se concreten en acciones del gestor que lleven a mejorar el desempeño en la producción y entrega del bien o servicio público examinado en la auditoría y comprende las siguientes actividades:

- Elaborar el plan de acción
- Difundir el informe y el plan de acción
- Efectuar el seguimiento del plan de acción
- Elaborar el reporte de cierre del seguimiento

El seguimiento concluye con el reporte de cierre, en el cual se identifican los beneficios alcanzados con la implementación de las recomendaciones.

### 3.1. Elaborar el plan de acción

Para cada una de las recomendaciones contenidas en el informe final, el gestor acuerda con La Contraloría lo siguiente:

- Acciones de mejora de desempeño, por las cuales el gestor implementa las recomendaciones. Pueden incluirse varias acciones de mejora por recomendación.
- Medios de verificación: Documentos u otros medios que permitan comprobar la ejecución de las acciones de mejora. Pueden incluirse varios medios de verificación por cada acción de mejora.
- Plazo: Fecha final para la ejecución de las acciones a implementar.
- Responsables: Unidades orgánicas a cargo de la ejecución de las acciones.

Si bien se acuerda una fecha final para cada acción de mejora, cada medio de verificación tiene su propio plazo y puede tener su propio responsable.

El plan de acción puede incluir supuestos sobre factores externos que podrían afectar el logro de la acción. Asimismo, puede incluir comentarios del gestor sobre la participación de más de una unidad orgánica o sobre requerimientos específicos de información a ser provistos por un tercero. En el Anexo N° 09, se presenta el formato del plan de acción.

Durante la elaboración del plan de acción, el gestor cuenta con la orientación de La Contraloría, representada por integrantes de la comisión auditora que llevó a cabo la auditoría.

Ellos participan en reuniones de trabajo con el gestor, cautelando que las acciones de mejora propuestas superen las causas de las brechas de desempeño identificadas en el informe. Además, en dichas reuniones pueden participar actores clave que, en el marco de sus competencias, puedan apoyar

en la implementación de las recomendaciones de la auditoría, con la finalidad de conocer sus comentarios y llegar a acuerdos, de ser el caso.

El plan de acción es suscrito por el titular y visado por los responsables de las unidades orgánicas técnicas y operativas involucradas en la producción y entrega del bien o servicio público.

La Contraloría evalúa el plan de acción remitido en el plazo establecido. La revisión puede dar lugar a la devolución del plan de acción en caso las acciones propuestas no se orienten adecuadamente a la mejora de la gestión (abordando las causas de los problemas).

### 3.2. Difundir el informe y el plan de acción

La Contraloría realiza actividades de difusión para comunicar a la ciudadanía los resultados y recomendaciones contenidos en el informe de auditoría y las acciones de mejora definidos en el plan de acción. Primero, se publica conjuntamente el informe y el plan de acción en su portal web, con la finalidad de mostrar el compromiso de la entidad pública en la mejora de su gestión, luego de la auditoría de desempeño.

Luego, se elabora un "informe de síntesis", el cual es un documento resumen que contiene principalmente los resultados y recomendaciones de la auditoría de desempeño, junto con las acciones de mejora propuestas por el gestor (en el plan de acción). El documento se escribe con lenguaje amigable para alcanzar una audiencia amplia, no familiarizada con las auditorías. Además de lo anterior, el informe contiene una descripción breve del problema de auditoría, las preguntas o los objetivos de la auditoría, la metodología empleada y las acciones de mejora implementadas por el gestor durante la auditoría (de ser el caso).

Además, se puede elaborar materiales de difusión como notas de prensa, folletos y otros.

Como parte de las actividades de difusión, luego de la remisión del plan de acción, se puede realizar una reunión protocolar entre los titulares del gestor y de La Contraloría, para mostrar el compromiso al más alto nivel en la mejora de la gestión pública.

### 3.3. Efectuar el seguimiento del plan de acción

El seguimiento del plan de acción es un proceso permanente que consiste en la verificación del grado de cumplimiento en la ejecución de las acciones de mejora definidas en el plan de acción.

El seguimiento inicia con la presentación del plan de acción por el Titular de la entidad. Para esto, designa expresamente a una persona o una unidad orgánica como responsable de la ejecución del plan de acción y que efectúe las coordinaciones con La Contraloría durante el seguimiento del plan. Asimismo, detalla los procedimientos para el seguimiento del plan de acción.

Al respecto, La Contraloría cuenta con una herramienta informática en la cual el gestor debe registrar los medios de verificación de las acciones contenidas en el plan de acción, según los plazos previstos. Esta herramienta es de acceso público en web, de modo que la ciudadanía puede consultar el grado de avance en el cumplimiento de dichas acciones. Complementariamente, además, se puede recibir, vía oficio, algunos medios de verificación como documentos o informes técnicos con indicadores, etc.

Los medios de verificación se evalúan cualitativamente. Además del cumplimiento en su remisión, se evalúa su contenido a fin de determinar si las acciones ejecutadas abordan las causas de los problemas señalados en el informe de auditoría.

El estado de una acción de mejora, según su grado de implementación, puede ser:

- **Cumplió:** cuando se ha ejecutado la acción prevista y se han aprobado todos los medios de verificación, remitidos dentro del plazo.
- **Cumplió parcialmente:** cuando se ha ejecutado la acción prevista pero solo se han remitido y aprobado algunos medios de verificación dentro del plazo.
- **No cumplió:** cuando no se ha iniciado la acción prevista y está fuera del plazo.
- **En plazo:** cuando todavía no se ha ejecutado la acción de mejora y se encuentra dentro del plazo.
- **En evaluación:** cuando se han remitido los medios de verificación dentro del plazo previsto y se encuentran en evaluación por la persona o auditor encargado.

### 3.4. Elaborar el reporte de cierre del plan de acción

Concluido el plazo de la implementación del plan de acción, se emite un reporte de cierre, en el cual se identifica si las acciones de mejora ejecutadas, en el marco del plan de acción, tuvieron beneficio o efecto positivo (cuantificable, de ser posible) en la producción y entrega del bien o servicio examinado. Para esto, se solicita información actualizada al gestor, incluyendo mayor detalle de las acciones de mejora ejecutadas, mediciones de los indicadores de desempeño, los gastos incurridos, etc.

Dicho reporte se elabora al final del plazo total de implementación del plan de acción, que en ningún caso excede los tres (03) años.

### 3.5. Cierre del proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones

Una vez emitido el reporte de cierre, se organiza y registra la documentación relacionada: el plan de acción elaborado por el gestor, los medios de verificación remitidos por vía física o digital, los informes complementarios y toda la evidencia usada en la elaboración del reporte.

El cierre se registra en el sistema informático establecido por La Contraloría. La documentación relacionada se remite a la unidad orgánica competente para su archivo, conservación y custodia.

## VI. CONTROL Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El control de calidad se refiere a la revisión de los procesos y productos de la auditoría de desempeño, durante el servicio de Auditoría de Desempeño y sus procesos vinculados, para determinar su grado de cumplimiento con los estándares definidos en este manual y normativa complementaria.

El control de calidad se apoya en el uso de fichas de verificación de los contenidos de los principales productos: la carpeta de servicio (del planeamiento), el plan de auditoría y el informe de auditoría (del servicio de auditoría de desempeño) y el plan de acción (para el seguimiento a la implementación de las recomendaciones).

El control de calidad es responsabilidad de la comisión auditora y de la unidad orgánica a cargo de la auditoría de desempeño.

Se debe verificar:

- En la matriz de planificación: el diseño metodológico de la auditoría y la vinculación entre las preguntas de auditoría, las herramientas de recojo de datos y métodos de análisis, entre otros.
- En la matriz de resultados: si los resultados se sustentan en evidencia suficiente y apropiada; si responden las preguntas de auditoría; y si las recomendaciones inciden sobre las causas de los problemas de desempeño identificados.
- En la matriz de evaluación de comentarios de los gestores: si se explican las razones por las cuales los comentarios fueron o no considerados en el informe de auditoría, si fortalecieron o llevaron a cambiar la interpretación de la comisión sobre los problemas de desempeño y sus causas.

Además, se pueden organizar paneles o mesas de expertos como herramienta de control de calidad; es decir, para evidenciar la opinión experta con respecto al diseño metodológico de la auditoría, la elaboración de los resultados y las propuestas de mejora del desempeño.

Se documentan y registran los resultados del control de calidad, a fin de identificar oportunidades de mejora, reforzar las orientaciones y de ser el caso, actualizar las herramientas de control de calidad.

No obstante, el control no debe ser tan detallado. Solo aplican los procedimientos de control de calidad que sean relevantes y fáciles de gestionar.

Además, la calidad se construye en el proceso de la auditoría, no solo en la elaboración de los productos. Entonces, se debe buscar un balance adecuado entre el control requerido y el juicio profesional que pueden ejercer los auditores.

De otro lado, se puede promover la evaluación externa de la calidad de la auditoría, mediante una revisión académica independiente o la retroalimentación de los gestores (p. ej. mediante encuestas de satisfacción al cierre de la auditoría). Asimismo, la implementación oportuna de las recomendaciones (según el plan de acción) puede ser una medida de la valoración de la auditoría por parte de los gestores.

La Contraloría gestiona el proceso del aseguramiento de la calidad, a través de la aplicación de un conjunto de políticas, disposiciones y recursos técnicos orientados a verificar que la auditoría ha sido sujeta a control de calidad en cada una de sus etapas y cumple con los requisitos establecidos; impulsando la mejora continua del proceso operativo de la auditoría, a fin de proporcionar confianza sobre su resultado.

El aseguramiento de la calidad es realizado en forma selectiva, de acuerdo a las disposiciones emitidas por la Contraloría, cuyo resultado tiene carácter vinculante; su ejecución corresponde a personas o unidades orgánicas distintas a la que realizan la auditoría.

## VII. ANEXOS

- Anexo Nº 01: Glosario de Términos
- Anexo Nº 02: Formato de la Matriz de Planificación
- Anexo Nº 03: Formato del Programa de Auditoría
- Anexo Nº 04: Carátula y estructura del Plan de Auditoría
- Anexo Nº 05: Herramientas de recojo de datos para producir evidencia
- Anexo Nº 06: Formato de Matriz de Resultados
- Anexo Nº 07: Carátula y estructura del Informe de Auditoría de Desempeño
- Anexo Nº 08: Contenidos del Informe de Auditoría
- Anexo Nº 09: Formato del Plan de Acción
- Anexo Nº 10: Referencias Documentales
- Anexo Nº 11: Notas Finales

### Anexo Nº 01: Glosario de Términos

#### A

**Actividad:** Acción que transforma insumos en un bien o servicio público, de forma articulada con otras actividades.

**Actores clave:** Individuos, grupos o entidades que, según su rol, pueden influir en el proceso de producción y entrega del bien o servicio público y contribuir al logro de sus resultados.

**Árbol de problemas:** Herramienta gráfica para analizar las causas y efectos de un problema y definir posibles estrategias de solución. El problema representa el tronco del árbol, las causas son las raíces y los efectos son las ramas. En la auditoría de desempeño, se usa un esquema tipo "árbol de problemas" para identificar el problema de auditoría (durante la planificación) y para analizar las causas de una brecha de desempeño (durante la ejecución).

**Aseguramiento de la calidad:** Verificación de los procesos y productos de la auditoría de desempeño para concluir si fueron sujetos a control de calidad durante todo el ciclo y si cumplen con los estándares definidos.

**Auditoría de desempeño:** Examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

## B

**Base de datos:** Series de datos organizados y relacionados entre sí, que es compartida y usada por diferentes usuarios.

**Base de sistematización:** Registro ordenado de datos cuantitativos, cualitativos y documentales, que se clasifican según el libro de códigos. Se registran como "bloques de información" y hacen referencia al código único del inventario de fuentes de información.

**Brecha de desempeño:** Elemento del resultado de auditoría, el cual compara la situación encontrada con el criterio. Constituye la respuesta a la pregunta de auditoría; es decir, resulta de contrastar la hipótesis implícita en la pregunta respectiva.

## C

**Cadena de valor:** Estructura de una intervención pública, la cual comprende: insumos, actividades, productos, resultado específico y resultado final.

**Calidad:** Capacidad para responder en forma rápida y directa a las necesidades de la población. Se puede utilizar como referencia estándares de entrega de bienes y servicios referidos a oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, satisfacción de usuarios, entre otros.

**Carpeta de servicio:** Documento que resulta del proceso de planeamiento y sirve de base para la planificación. Contiene la información del problema asociado de la materia a examinar.

**Categoría:** Cada una de las clases o divisiones establecidas para recoger, registrar y procesar los datos, de acuerdo a características comunes.

**Causas de la brecha:** Explicaciones de la brecha identificada, cuyo abordaje permitiría solucionarla en gran medida. Para su análisis, se construye una inferencia causal.

**Control de calidad:** Revisión de los procesos y productos de la auditoría de desempeño, durante todo su ciclo, para determinar su grado de cumplimiento con los estándares definidos.

**Criterio de auditoría:** Estándar bajo el cual se evalúa la evidencia y se interpretan los resultados. Define el desempeño esperado en el subproceso o proceso de soporte relevante al cual se refiere la pregunta de auditoría ("lo que debería ser", "lo que se espera").

## D

**Datos:** Piezas de información acerca de algún aspecto de un fenómeno. En la auditoría de desempeño, por su **naturaleza**, se clasifican en cuantitativos (numéricos), cualitativos (texto oral, imagen, audiovisual, artefacto) y documentales (solo texto escrito). Por su **origen**, pueden ser primarios (generados por la comisión auditora), secundarios (generados por el gestor u otra fuente, quienes proporcionan los datos sin procesar a la comisión) o terciarios (generados por terceros, quienes ponen a disposición los resultados del análisis efectuado por ellos, no los datos sin procesar).

**Diagrama de flujo:** Representación gráfica de un proceso o subproceso.

**Dimensiones de desempeño:** Aspectos bajo los cuales la auditoría de desempeño examina la producción y entrega de un bien o servicio público. Los aplica de manera individual o conjunta, según la información disponible.

**Documentación de auditoría:** Registro y evidencia de la labor efectuada durante el ciclo de la auditoría de desempeño. Puede ser de tres tipos: de planeamiento, del

servicio de auditoría de desempeño y de seguimiento a la implementación de las recomendaciones.

**Documento de trabajo:** Documento elaborado en la etapa de ejecución, como parte del procesamiento de los datos, el cual sirve de insumo para la matriz de resultados. Según el tipo de datos, el documento de trabajo puede ser: cuantitativo, cualitativo y documental.

## E

**Economía:** Capacidad de administrar adecuadamente los recursos financieros.

**Efectos de la brecha:** Consecuencias o efectos posibles de mantenerse la brecha identificada.

**Eficacia:** Logro o grado de cumplimiento de las metas, objetivos establecidos o resultados.

**Eficiencia:** Relación entre la producción y entrega de un bien o servicio y los insumos utilizados para dicho fin, la cual se puede comparar con un referente nacional o internacional.

**Encuesta:** Herramienta para recoger datos de manera sistemática de un grupo de individuos, organizaciones u otras fuentes, usando un cuestionario estandarizado (instrumento) diseñado por la comisión. Las encuestas pueden ser muestrales o censales (censo), si están dirigidas a una muestra o a toda la población, respectivamente.

**Estructura de preguntas de auditoría:** Preguntas de auditoría, organizadas en niveles, que abordan el problema general de la auditoría para comprenderlo mejor y analizar sus causas. Se distinguen: pregunta general, preguntas específicas y subpreguntas. Se define al menos una relación causal entre dos niveles de preguntas. Existen dos tipos de estructura.

**Estudio de caso:** Enfoque analítico para comprender un fenómeno en una unidad específica seleccionada en un lapso de tiempo dado, a través del recojo de datos detallados que involucran múltiples fuentes de información. Puede analizarse uno o varios casos.

**Evaluación:** Apreciación sistemática y objetiva de una intervención pública acerca de su diseño, ejecución o resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como su eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad (OECD, 2002).

**Evidencia:** Información que sirve para sustentar, de forma adecuada, los resultados y conclusiones de la auditoría.

**Expediente:** Conjunto de documentos en el que se registran todos los actos correspondientes a un asunto. Su contenido depende de la materia a examinar (p. ej. expedientes judiciales, de contratación, laborales, clínicos, académicos, de historial crediticio, etc.).

## G

**Gestión por resultados:** Estrategia de gestión que se centra en el desempeño y en el logro de productos y resultados (OECD, 2002).

**Gestores:** Titulares, representantes y personal técnico (en funciones operativas y de supervisión) de las entidades públicas responsables de la producción y entrega del bien o servicio público a examinar. Se distingue el gestor rector de otros gestores.

## H

**Herramienta de recojo de datos:** Estrategia a través de la cual se crea un mecanismo para generar un dato. La elección de los métodos de análisis determina las herramientas a usar.

**Hipótesis:** Proposiciones que se tratan de probar en el transcurso de la auditoría. Se encuentran implícitas en el enunciado de las preguntas de auditoría.

I

**Indicador de desempeño:** Instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de los objetivos.

**Inferencia causal:** Explicación de cómo una causa supuesta produce una brecha de desempeño. Para construirla, se debe identificar una correlación o asociación entre las causas y la brecha, verificar que la asociación no sea falsa, verificar que las causas precedan a la brecha e identificar un mecanismo causal subyacente (proceso o cadena causal) que vincule la causa con la brecha.

**Informe de auditoría:** Documento técnico que contiene los resultados, conclusiones y recomendaciones de la auditoría.

**Informe de síntesis:** Documento resumen para la divulgación conjunta de los resultados y recomendaciones de la auditoría de desempeño, y de las acciones de mejora propuestas por el gestor en el plan de acción.

**Instrumento de recojo de datos:** Adecuación objetiva de una herramienta, la cual se utiliza para recoger los datos en el terreno.

**Insumos:** Recursos humanos, financieros, materiales u otros, necesarios y suficientes, para realizar una actividad.

**Intervención pública:** Conjunto de actividades que realizan las entidades públicas con la finalidad de responder a las necesidades ciudadanas, con los recursos y capacidades disponibles. Una intervención se puede referir a una política, plan, programa o proyecto.

**Inventario de fuentes de información:** Compendio ordenado del origen de todos los datos usados en la auditoría de desempeño, los cuales ofrecen las evidencias que sustentan los resultados de la auditoría.

**Investigación de operaciones:** “También llamada ciencias de la administración o ciencias de la decisión. Es una disciplina que consiste en el uso de métodos cuantitativos como apoyo para la toma de decisiones. No hace énfasis en los métodos en sí, sino en la manera cómo éstos pueden contribuir a tomar mejores decisiones” (Anderson et al. 2011: 2).

L

**Libro o diccionario de códigos:** Documento que contiene un esquema ordenado de las categorías útiles para la auditoría. En el servicio de auditoría de desempeño, se define un libro de códigos para la planificación y otro para la ejecución.

**Literatura especializada:** Documentación que contiene conocimiento experto sobre un tema particular. Comprende literatura arbitrada o *peer-reviewed* (revisada por un comité científico de evaluación), literatura de divulgación científica (que contiene resultados de investigaciones, no revisadas por un comité científico) u otras publicaciones especializadas.

M

**Materia a examinar:** Bien o servicio entregado en una intervención pública, a fin de lograr un resultado esperado.

**Matriz de planificación:** Matriz que resume la metodología de la auditoría. Contiene los enunciados del problema; las preguntas de auditoría, con sus dimensiones de desempeño; las categorías que guían el recojo de datos para responder cada pregunta; las fuentes y las herramientas; los métodos de análisis y las limitaciones del diseño.

**Matriz de resultados:** Matriz que resume los resultados según sus elementos, las fuentes de datos, los métodos de análisis empleados y las recomendaciones de la auditoría.

**Medio de verificación:** Documento u otro sustento que permita comprobar la ejecución de la acción de mejora, definida en el plan de acción.

**Método:** Secuencia lógica de pasos ordenados para responder las preguntas de auditoría.

**Métodos mixtos:** Métodos que integran de manera sistemática los métodos cuantitativos y cualitativos. Implican el recojo y análisis de datos numéricos y no numéricos para obtener una mejor comprensión del objeto de estudio. En la auditoría de desempeño, se emplean los diseños mixtos secuenciales, con énfasis cualitativo o cuantitativo, y el diseño concurrente de triangulación.

**Muestra representativa:** Subgrupo de una población definido de modo tal que los resultados obtenidos del análisis de los datos para dicha muestra puedan ser inferidos a toda la población.

**Muestreo aleatorio simple:** Muestreo en el que se selecciona al azar una muestra de la población, de modo que cada uno de los elementos de la muestra tiene la misma probabilidad de ser escogido.

**Muestreo sistemático:** Muestreo en el que la población se organiza en cierto orden conocido y se elige al azar uno de sus elementos, a partir del cual se eligen los siguientes elementos hasta completar la muestra.

**Muestreo estratificado:** Muestreo en el que la población se divide en segmentos (estratos) y se selecciona una muestra al azar para cada segmento.

**Muestreo por conglomerados:** Muestreo en el que la población se divide en conglomerados (heterogéneos respecto a la variable de interés, pero homogéneos entre ellos) y se selecciona una muestra al azar para cada conglomerado.

P

**Panel de expertos:** Reunión de expertos (académicos o gestores) caracterizados por su alto y complejo conocimiento técnico sobre el problema de auditoría, con el objeto de recoger los argumentos y opiniones de cada uno.

**Plan de acción:** Documento elaborado por el gestor que contiene una o más acciones de mejora para cada recomendación determinada en el informe de auditoría, así como los medios de verificación, los plazos y las unidades orgánicas responsables de su implementación.

**Plan de auditoría:** Documento que resulta de la etapa de planificación, el cual contiene las preguntas de auditoría y la metodología a emplear, resumida en la matriz de planificación. Orienta la ejecución del servicio de auditoría de desempeño.

**Población objetivo:** Población que presenta la necesidad o el problema específico que busca resolver una intervención pública, considerando los criterios de focalización (de existir).

**Población beneficiaria:** Población que recibe el bien o servicio público.

**Problema asociado:** Desviación en el desempeño de la producción y entrega del bien o servicio público, con respecto a las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía o calidad.

**Problema de auditoría:** Situación que afecta la eficacia, la eficiencia, la economía o la calidad en la producción y entrega del bien o servicio público, el cual se deriva a partir del análisis de las causas del problema asociado identificado en el planeamiento.

**Proceso de producción y entrega de un bien o servicio:** Conjunto de acciones mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman los insumos en bienes y servicios públicos. Está conformado por subprocesos y recibe el apoyo de procesos de soporte.

**Procesos de soporte:** Procesos que sirven de manera transversal a todas las actividades de la intervención pública, tales como: administración central, gestión financiera, gestión de personal, infraestructura, equipamiento y logística.

**Producto:** Bien o servicio público que recibe una población beneficiaria, con el propósito de generar un cambio.

**Programa de auditoría:** Documento que contiene los procedimientos para lograr los objetivos de la auditoría e identifica el personal responsable de ejecutarlos. Se complementa con la matriz de planificación.

## R

**Rendición de cuentas:** Obligación de demostrar que se han gestionado los recursos públicos cumpliendo con las normas acordadas y de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos (OECD, 2002).

**Resultado de auditoría:** En la auditoría de desempeño, los hallazgos de auditoría se denominan resultados de auditoría. El resultado proviene del análisis de la eficacia, eficiencia, economía o calidad en el subproceso o proceso de soporte relevante en la pregunta de auditoría, sustentado en evidencia suficiente y apropiada. El resultado comprende los siguientes elementos: situación encontrada, criterio, brecha, causas y efectos.

**Resultado esperado de una intervención pública:** Cambio que se busca lograr, con la ejecución de la intervención pública, para solucionar un tema de interés. Forma parte de la cadena de valor; se puede ubicar a nivel de resultado específico o resultado final.

## S

**Seguimiento:** Proceso sistemático para recoger datos (de indicadores) sobre una intervención pública y verificar su avance de acuerdo a lo previsto en un periodo dado.

**Situación encontrada:** Hechos y circunstancias de mayor relevancia que describen cómo funciona el subproceso o proceso de soporte relevante ("lo que es").

**Supervisión:** Proceso técnico por el cual se revisa y controla las actividades que se llevan a cabo en una intervención pública.

**Subprocesos o procesos de soporte relevantes:** Aquellos donde se encuentran las causas principales del problema de auditoría y son abordados en las preguntas de auditoría.

## Anexo Nº 02: Formato de la Matriz de Planificación

MATRIZ DE PLANIFICACIÓN					
[NOMBRE DE LA AUDITORÍA] Periodo: [periodo]					
Materia a examinar y entidades públicas					
[Bien o servicio público / Entidades públicas involucradas]					
Problema de Auditoría					
Pregunta General					
Pregunta específica o subpregunta	Categoría (1)	Fuentes de datos (2)	Herramientas de recojo de datos (2)	Métodos de análisis de información	Limitaciones
Cada pregunta específica o subpregunta corresponde a una hipótesis sobre una brecha de desempeño.	DES (descripción del subproceso o proceso de soporte relevante)	Identificar los sujetos que brindan la información para responder las preguntas específicas o subpreguntas.	Identificar las herramientas para el recojo de datos (p. ej. documentos de gestión, encuesta, entrevista, taller participativo)	Identificar los métodos a ser empleados en el análisis de datos (p. ej. análisis estadístico descriptivo, análisis estadístico inferencial, estudio de caso).	Especificar las limitaciones respecto a herramientas y métodos usados, acceso y calidad de información, tiempo de funcionarios públicos, condiciones operativas, etc.
Se debe señalar una sola dimensión de desempeño a examinar.	CRI (estándar que define el desempeño esperado)				
	SUH (sustento de la hipótesis sobre problemas de desempeño)				
	CAU (causa de la brecha)				
	EFE (efecto de la brecha)				

(1) Las categorías guían el recojo, registro y procesamiento de datos. Varios tipos de datos cuantitativos, cualitativos o documentales pueden referirse a una misma categoría. Por tanto, a una categoría le puede corresponder varias filas de fuentes.

(2) Debe existir una relación directa entre la fuente de datos y la herramienta de recojo de datos, p. ej. taller (herramienta) con funcionarios públicos (fuente de datos).

## T

**Técnica de recojo de datos:** Manera de aplicar un instrumento frente a la fuente de datos, de acuerdo a ciertos criterios de aplicación.

**Tema de interés:** Situación o necesidad que afecta a una población determinada, la cual justifica una intervención pública a través de la entrega de bienes o servicios públicos con el objetivo de lograr un resultado que genere un cambio positivo en dicha situación o necesidad.

**Triangulación dentro del método:** Uso y combinación de herramientas de recojo de datos, de un mismo tipo de métodos (cuantitativo o cualitativo), para recoger e interpretar datos sobre un mismo fenómeno. La comprobación cruzada busca mejorar la confiabilidad o consistencia interna de los resultados.

**Triangulación entre métodos:** Uso y combinación de herramientas y métodos cuantitativos y cualitativos para mejorar la validez externa de los resultados.

**Triangulación metodológica:** Uso de diferentes métodos para responder una pregunta, con el objetivo de mejorar la precisión y confiabilidad de los argumentos construidos (Denzin, 1978). Existen dos tipos de triangulación: la triangulación "dentro del método" y "entre métodos".

## U

**Unidad de análisis:** Sujeto u objeto que tiene las propiedades que se examina. Actor que lidera el subproceso o proceso de soporte relevante en la pregunta de auditoría.

## V

**Valor agregado de la auditoría de desempeño:** Capacidad para proporcionar nuevas perspectivas analíticas, hacer más accesible la información existente, proporcionar una visión independiente y rectora basada en la evidencia y proporcionar recomendaciones que contribuyan a mejorar el desempeño.

**Variable:** Cualquier característica de objetos, eventos o personas que pueden variar. Las variables pueden ser medidas en una escala numérica ("variables métricas") o en términos de un conjunto de categorías diferentes ("variables categóricas") (Blaikie, 2003). Un subproceso o proceso de soporte puede ser descrito con una serie de variables.

**Anexo Nº 03: Formato del Programa de Auditoría**

PROGRAMA DE AUDITORÍA								
Nombre de la auditoría:								
Materia a examinar:								
Entidades involucradas:								
Período:								
Pregunta general:								
Desarrollo de Preguntas y Procedimientos								
No.	Preguntas específicas o subpreguntas / Dimensión de desempeño	Procedimientos	Programado		Terminado		Documentación de Auditoría	Ref.
			Nombre	H/H	Hecho por:	H/H		
1	Pregunta específica o subpregunta 1: Dimensión de desempeño:	Procedimiento 1						
2	Pregunta específica o subpregunta 2: Dimensión de desempeño:	Procedimiento 3						

**Anexo Nº 04: Carátula y estructura del Plan de Auditoría**



**DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**

**PLAN DE AUDITORÍA**

**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A [MATERIA A EXAMINAR]**

**[NOMBRE DE LA AUDITORÍA]**

**PERIODO: [PERIODO]**

**[TOMO (N) DE (N)]**

**LIMA – PERÚ  
[AÑO DE ELABORACIÓN]**

[Denominación oficial del decenio]  
[DENOMINACIÓN OFICIAL DEL AÑO]

<p><b>PLAN DE AUDITORÍA Nº [Número]-[Año]-CG/ADE</b>  <b>“[NOMBRE DE LA AUDITORÍA]”</b>  <b>ÍNDICE</b></p> <p>DENOMINACIÓN</p> <p>Lista de Siglas Índice</p> <p><b>I. INTRODUCCIÓN</b></p>	<p><b>II. LA MATERIA A EXAMINAR Y EL PROBLEMA DE AUDITORÍA</b></p> <p>2.1 Descripción de la materia a examinar 2.2 Identificación del problema de auditoría</p> <p><b>III. ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b></p> <p>3.1 Preguntas de auditoría 3.2 Objetivos de auditoría 3.3 Ámbito geográfico de la auditoría</p>	<p>Nº Pág.</p>
--	---	----------------

## IV. METODOLOGÍA

- 4.1 Métodos de análisis por pregunta específica o subpregunta  
4.2 Herramientas para el recojo de la información  
4.3 Limitaciones

## V. ORGANIZACIÓN DE LA AUDITORÍA

- 5.1 Recursos de personal  
5.2 Cronograma de trabajo  
5.3 Presupuesto

Bibliografía  
Anexos

**Anexo Nº 05: Herramientas de recojo de datos para producir evidencia**

Tipo de datos	Herramientas de recojo de datos	Tipo de evidencia de auditoría	Descripción
Cuantitativos	Revisión de información cuantitativa existente, revisión de base de datos existentes	Documental	Consta en documentos públicos o privados.
	Encuesta muestral o censal	Testimonial	Obtenida de otras personas en forma de declaraciones hechas en el curso de encuestas o entrevistas.
Cualitativos	Entrevistas, panel de expertos, taller participativo, grupo focal	Testimonial	
		Observación no participante, usuario oculto	Física
Documentales	Revisión documental, revisión de expedientes, revisión de literatura especializada	Documental	Consta en documentos públicos o privados.

Elaboración: Departamento de Auditoría de Desempeño.

**Anexo Nº 06: Formato de Matriz de Resultados**

MATRIZ DE RESULTADOS						
[NOMBRE DE LA AUDITORÍA] Periodo: [periodo]						
Materia a examinar y entidades públicas						
[Bien o servicio público / Entidades públicas involucradas]						
Pregunta General						
Pregunta Específica o Subpregunta / Dimensión de Desempeño						
Resultados					Fuentes de datos y métodos de análisis	Recomendaciones
Situación encontrada	Criterio	Brecha (situación encontrada-criterio)	Causas	Efectos		
Hechos y circunstancias de mayor relevancia que describen cómo funciona el subproceso o proceso de soporte relevante ("lo que es").  Se lista la evidencia de la situación encontrada.	Estándar que define el desempeño esperado en el subproceso o proceso de soporte relevante ("lo que debería ser", "lo que se espera").	Respuesta directa a la pregunta específica o subpregunta.  Se lista la evidencia que resulta de contrastar la hipótesis implícita en la subpregunta.  Refleja la comparación entre la situación encontrada y el criterio.	Explicaciones de la brecha identificada, cuyo abordaje permitiría solucionarla en gran medida.	Consecuencias reales o efectos posibles de mantenerse la brecha.	De forma sucinta, se indican las fuentes y métodos usados. Se debe incluir las limitaciones.	Se orientan a superar las causas de la brecha identificada.

**Anexo Nº 07: Carátula y estructura del Informe de Auditoría de Desempeño**

DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

INFORME Nº [Número]-[Año]- CG/ADE

AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

[NOMBRE DEL INFORME DE AUDITORÍA]

PERIODO: [PERIODO]

[TOMO (N) DE (N)]

LIMA – PERÚ  
[AÑO DE ELABORACIÓN]

INFORME N° [Número]-[Año]-CG/ADE  
 “[NOMBRE DEL INFORME DE AUDITORÍA]”

ÍNDICE GENERAL

DENOMINACIÓN N° Pág.

RESUMEN EJECUTIVO

Lista de Siglas

Índice General

Índice de Cuadros

Índice de Figuras

I. INTRODUCCIÓN

II. DESCRIPCIÓN Y PROBLEMÁTICA DE LA MATERIA A EXAMINAR

- 2.1 Descripción de la materia a examinar  
 2.2 Identificación del problema de auditoría

III. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

- 3.1 Preguntas de auditoría  
 3.2 Objetivos de auditoría

IV. METODOLOGÍA

- 4.1 Métodos de análisis por pregunta específica o subpregunta  
 4.2 Herramientas para el recojo de información

V. ANÁLISIS Y RESULTADOS

- 5.1 Objetivo Específico 1  
 5.2 Objetivo Específico 2

VI. COMENTARIOS DE LOS GESTORES (opcional)

VII. ACCIONES DE MEJORA IMPLEMENTADAS POR LOS GESTORES (opcional)

VIII. CONCLUSIONES

IX. RECOMENDACIONES

Bibliografía

Glosario

Anexos

**Anexo N° 08: Contenidos del Informe de Auditoría**

En este Anexo se explican los contenidos de las distintas secciones del informe, cuya estructura se muestra en el Anexo N° 07.

Resumen Ejecutivo

El resumen ejecutivo presenta de manera sucinta el contenido del informe (con extensión máxima de 2 páginas). Su propósito es propiciar el interés del lector en el informe de auditoría.

Comprende una descripción breve de la materia a examinar, el problema de auditoría, el alcance y las preguntas de auditoría, la metodología empleada, los principales resultados y recomendaciones. Los dos últimos son los aspectos centrales del resumen.

Secciones previas:

El informe cuenta con una lista de las principales siglas usadas en el mismo, para facilitar su comprensión, así como un *índice general*, un índice de *cuadros* y otro de *figuras* (incluye gráficos, mapas, diagramas, fotos, etc.).

Capítulo I. Introducción

La introducción es la parte inicial del informe. Su propósito es informar al lector sobre la situación de la materia a examinar que justificó la realización de la auditoría de desempeño. Comprende lo siguiente:

- Explicación del origen de la auditoría (si fue programada en el “Plan Anual de Control” o no programada; fecha de acreditación oficial).
- Descripción de la intervención pública y su situación con respecto a sus criterios de selección: relevancia, importancia presupuestal y logro de objetivos (verificado a través de indicadores de desempeño).
- Descripción del bien o servicio público y su situación con respecto a los criterios de importancia presupuestal y logro de objetivos (con indicadores de desempeño).
- Valoración sobre la contribución potencial de la auditoría en la medida que permite producir información sobre el desempeño de la gestión del bien o servicio público, o conocimientos para superar las causas del problema de auditoría.
- Presentación de la estructura del informe.
- Referencia a las normas nacionales e internacionales observadas.

Los principales contenidos de este capítulo se desarrollan durante el planeamiento.

Capítulo II. Descripción y problemática de la materia a examinar

Este capítulo comprende dos secciones, cuyos contenidos se explican a continuación:

- Descripción de la materia a examinar: Se presenta información sobre el bien o servicio público, su proceso de producción y entrega, procesos de soporte, sus características o especificaciones técnicas, los actores participantes y su forma de organización (roles y funciones).
- Identificación del problema de auditoría: Se describe el problema de auditoría, usando información cuantitativa y cualitativa. Además, se detalla el funcionamiento de los subprocesos o procesos de relevantes, identificados como causas de dicho problema, los cuales son abordados en la auditoría de desempeño. La explicación de cómo estos aspectos fueron seleccionados se presenta en un anexo.

Los principales contenidos de este capítulo se desarrollan durante el planeamiento (descripción de la materia a examinar) y durante la etapa de planificación (identificación del problema de auditoría).

Capítulo III. Preguntas y objetivos de la auditoría

Este capítulo comprende dos secciones, cuyos contenidos se explican a continuación:

- Preguntas de auditoría: Se explica la estructura de preguntas de la auditoría de desempeño, relacionando la pregunta general con el problema de auditoría y señalando en qué nivel (pregunta específica o subpregunta) se está evaluando una relación causal. Además, se explicita la hipótesis detrás de cada pregunta, en relación a las dimensiones de desempeño.
- Objetivos de la auditoría: Se listan el objetivo general y los objetivos específicos de la auditoría de desempeño.

Los contenidos de este capítulo se desarrollan durante la etapa de planificación.

Capítulo IV. Metodología

Este capítulo explica la metodología que sustenta el recojo y análisis de los datos. Comprende dos secciones principales:

- Métodos de análisis por pregunta: Se resumen las herramientas de recojo de datos y los métodos de análisis usados para cada pregunta de auditoría, tanto cuantitativos (p. ej. análisis estadístico inferencial) como cualitativos (p. ej. estudio de caso individual). Los detalles se presentan en un anexo (elaborado sobre la base de la matriz de planificación).
- Herramientas para el recojo de información: Se describen brevemente las herramientas usadas.

En un primer párrafo, se precisa qué preguntas se analizan con métodos cuantitativos o cualitativos puros y cuáles con métodos mixtos. De ser el caso, al final, se listan las limitaciones de la metodología elegida.

Los contenidos de este capítulo se desarrollan durante la etapa de planificación.

#### Capítulo V. Análisis y resultados

Este capítulo desarrolla los resultados de la auditoría. En el primer párrafo, se explican los elementos de un resultado (situación encontrada, criterio, brecha, causas y efectos). Los siguientes párrafos se organizan en subcapítulos, orientados a cada uno de los objetivos específicos de la auditoría.

Cada subcapítulo puede tener un párrafo introductorio. Se presentan los resultados para cada pregunta de auditoría, los cuales reflejan claramente su evidencia y la comparación con los criterios de desempeño esperado. Los elementos de cada resultado se presentan en secciones separadas en la narración.

Se enfatiza el análisis de la inferencia causal, incluyendo un diagrama de árbol, en el cual se muestran niveles de causas, de ser el caso.

Los contenidos de este capítulo y los subsiguientes se desarrollan durante la etapa de ejecución.

#### Capítulo VI. Comentarios del gestor

Este capítulo es opcional. Se elabora cuando el gestor remite comentarios (de manera escrita al documento remitido o de manera oral, durante la reunión de presentación de resultados) que no se consideran en el desarrollo de los resultados definitivos, aunque sugieren un cambio importante en la interpretación de la comisión auditora. En dicho caso, la comisión debe explicar brevemente el análisis efectuado. Los comentarios se presentan por cada pregunta de auditoría, en el orden seguido en el capítulo V.

En contraste, cuando los comentarios aportan información para apoyar lo expresado en el informe y estos aportes son usados en la redacción del informe, se señala esto en pie de página, haciendo referencia al medio por el cual se recibieron los comentarios (oficio, acta).

En ambos casos, es importante que haya evidencia que el gestor tuvo la oportunidad de conocer y discutir los resultados antes de la emisión del informe de auditoría. La evaluación de los comentarios recibidos se incluye en documentación de auditoría.

#### Capítulo VII. Acciones de mejora implementadas por el gestor

Este capítulo es opcional. Presenta aquellas acciones desarrolladas por el gestor durante la ejecución de la auditoría, identificadas por la comisión auditora o informadas

por el propio gestor, con la evidencia respectiva. Denota una perspectiva constructiva, al exponer aspectos positivos de la gestión.

Las acciones de mejora se presentan, para cada pregunta de auditoría, en el orden seguido en el capítulo V.

#### Capítulo VIII. Conclusiones

Este capítulo presenta el juicio profesional de la comisión auditora con respecto a los resultados los cuales permiten comprender el problema de auditoría en un contexto más amplio.

Las conclusiones se elaboran sobre la base de los resultados; no son un resumen de ellos. Sin presentar evidencias nuevas, las conclusiones permiten que el lector identifique la relevancia de los resultados y la posible contribución de la auditoría a la mejora del desempeño del bien o servicio público examinado.

Las conclusiones se organizan en relación a los objetivos específicos de la auditoría y se presentan en el mismo orden de los resultados. No obstante, se pueden definir conclusiones importantes referidas a dos o más objetivos específicos.

#### Capítulo IX. Recomendaciones

Este capítulo presenta las recomendaciones de la comisión auditora, las cuales se orientan a superar las causas más importantes de las brechas de desempeño identificadas y a fortalecer la gestión de las entidades para que puedan solucionar dichas brechas.

Las recomendaciones hacen referencia a las conclusiones; se presentan en el mismo orden de aquellas. Además, se pueden proponer varias recomendaciones por cada conclusión.

#### Secciones posteriores

El informe debe contar con una *Bibliografía*, que liste todas las fuentes de información usadas en la elaboración del informe, identificándolas según su naturaleza.

Opcionalmente, incluye un *Glosario* cuando el informe contiene palabras técnicas de significado poco conocido para una audiencia amplia.

Además, el informe debe incluir *Anexos*. Estos contienen información adicional, preparada por la comisión auditora, que ayuda a comprender mejor o profundizar algunos argumentos expresados en el cuerpo principal del informe. Se presentan de manera separada para no interrumpir el flujo lógico de la exposición.

### Anexo Nº 09: Formato del Plan de Acción

PLAN DE ACCIÓN A LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME Nº ...					
[NOMBRE DE LA AUDITORÍA] Periodo: [Periodo]					
Entidad pública					
[Entidad pública que firma el Plan de Acción]					
Pregunta general					
[Pregunta general]					
Recomendaciones	Acción de mejora de desempeño	Medio de verificación	Plazo	Responsables	Supuestos / Comentarios
Recomendaciones contenidas en el Informe final  (Literal)	Acción o acciones para la implementación de las recomendaciones.  Pueden incluirse varias acciones por recomendación.  (Se orienta a la superación de las causas de las brechas de desempeño evidenciadas en la auditoría)	Documento u otro medio que permita comprobar la implementación de cada acción.  Pueden incluirse varios medios de verificación por acción.  (P. ej. informe técnico, resolución publicada en web)	Fecha de vencimiento para la remisión de cada medio de verificación.  (Formato Mes/Año)  (Para cada acción de mejora, los medios de verificación se listan en orden cronológico, iniciando por el plazo más próximo)	Unidad orgánica a cargo de la ejecución de la acción.  (Un responsable por medio de verificación)	1. Supuestos sobre factores externos que podrían afectar el logro de la acción.  2. Comentario sobre la participación de otra área o requisito de información.

## Anexo Nº 10: Referencias Documentales

- [1] ANDERSON, David R., SWEENEY, Dennis J., WILLIAMS, Thomas A., CAMM, Jeffrey D. y Kipp MARTIN
- 2011 *Métodos cuantitativos para los negocios*, 11a edición. México, D.F.: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.
- [2] BENNETT, Andrew & Alexander L. GEORGE
- 1997 "Process tracing in case study research", MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, October 17-19. Consulta: 28 de diciembre de 2015.  
<http://users.polisci.wisc.edu/kritzer/teaching/ps816/ProcessTracing.htm>
- [3] BERNARD, H. Russell
- 1988 *Research methods in anthropology: Qualitative and Quantitative Approaches*, 4<sup>th</sup> edition. Oxford: AltaMira Press. Consulta: 13 de febrero de 2016.  
<http://www.antropocaos.com.ar/Russel-Research-Method-in-Anthropology.pdf>
- [4] BLAIKIE, Norman
- 2003 *Analyzing Quantitative Data*. London and Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.
- [5] CARD, David N.
- 2006 "Myths and Strategies of Defect Causal Analysis", Proceedings: Pacific Northwest Software Quality Conference. Consulta: 28 de enero de 2016.  
[www.compaid.com/cainternet/ezine/card-defects.pdf](http://www.compaid.com/cainternet/ezine/card-defects.pdf)
- [6] COLLIER, David
- 2011 "Understanding process tracing", *Political Science and Politics*, 44, Nº 4, pp. 823-30. Consulta: 28 de diciembre de 2015.  
<http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf>
- [7] CORBETTA, Piergiorgio
- 2003 *Social Research. Theory, Methods and Techniques*, London, UK: SAGE Publications Ltd.
- [8] CRESWELL, John W.
- 2009 *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, third edition. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publications, Inc.
- 1998 *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, London and New Delhi: Sage Publications, Inc.
- [9] CRESWELL, John W., PLANO CLARK, Vicki L., GUTMANN, Michelle L. & William E. HANSON
- 2003 "Advanced Mixed Methods Research Designs". In Abbas Tashakkori y Charles Teddlie (Eds.), *Handbook of mixed methods in social and behavioral research* (pp. 209-239). Thousand Oaks, CA, London, New Delhi: Sage Publications, Inc.
- [10] DENZIN, Norman
- 1978 *The Research Act*, 2d ed. Nueva York: McGraw-Hill.
- [11] GUBA, Egon G. & Yvonna.S. LINCOLN
- 1998 "Competing paradigms in qualitative research". In Norman K. DENZIN & Yvonna S. LINCOLN (Eds.), *The landscape of qualitative research* (pp. 195-220), Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Ltd.
- [12] HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y María del Pilar BAPTISTA LUCIO
- 2010 *Metodología de la Investigación*, 5ta edición. México D.F.: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- [13] INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS [INTOSAI]
- 2014 "Guía de implementación de las ISSAI, Auditorías de desempeño". Versión Post Reunión Adaptación Lima, Perú. Agosto 2014. Consulta: 15 de febrero de 2016.  
[http://www.idicomunity.org/3i/index.php/3i-library/doc\\_download/40-manual-de-implementacion-de-issai-auditoria-de-desempeno](http://www.idicomunity.org/3i/index.php/3i-library/doc_download/40-manual-de-implementacion-de-issai-auditoria-de-desempeno)
- [14] JICK, Todd D.
- 1979 "Mixing qualitative and quantitative methods: triangulation in action", *Administrative Science Quarterly*, 24, 4, 602-611.
- [15] KNIGHT, Frank
- 2006 "Successful Development of Expanded Audit Skills", *Public Fund Digest*, Vol. VI, Nº 1, 91-98. The International Consortium on Governmental Financial Management. Consulta: 13 de febrero de 2016.  
<http://www.icgfm.org/digest/PDFFeb2006.pdf>
- [16] MORSE, Janice M.
- 2003 "Principles of mixed methods and multimethod research design". In Abbas Tashakkori y Charles Teddlie (Eds.), *Handbook of mixed methods in social and behavioral research* (pp. 189-208). Thousand Oaks, CA, London, New Delhi: Sage Publications, Inc.
- [17] PERFORMANCE AUDIT SUBCOMMITTEE [PAS]
- 2012a "Making performance audit reports reader-friendly", *Good practice guidance 4*. International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Consulta: 2 de mayo de 2015.  
<http://www.psc-intosai.org/media/33208/Making-performance-audit-reports-reader-friendly.pdf>
- 2012b "Designing performance audits: setting the audit questions and criteria", *Good practice guidance 5*. International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Consulta: 2 de mayo de 2015.  
<http://www.psc-intosai.org/media/39044/Designing-performance-audits-setting-audit-questions.pdf>
- [18] OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA [OAG]
- 2014 *Performance Audit Manual*. Consulta: 21 de febrero de 2016.  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/methodology/performance-audit/manual/index.shtm>
- [19] ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD]
- 2002 "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management". Development Assistance Committee (DAC) Working Party on Aid Evaluation. Paris: OECD Publications. Consulta: 27 de febrero de 2016.  
<http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>

## [20] PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS [PCM]

2015 "Documento orientador: Metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S. N° 004-2013-PCM-Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública". Presidencia del Consejo de Ministros, Secretaría General, Secretaría de Gestión Pública. Consulta: 16 de febrero de 2016.  
[http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Lineamientos\\_GxP.pdf](http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/03/Lineamientos_GxP.pdf)

## [21] RAMOS MORALES, Leonidas Lucas

2012 "Método comparado: precisiones y características", *Revista de Ciencia Política*, 16. Consulta: 15 de junio de 2015.  
<http://www.revcienciapolitica.com.ar/num16art4.php>

## [22] SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE [SNAO]

2012 Performance Audit Handbook (VÄGen). Version 2.0 (27/12/2012). Consulta: 15 de junio de 2015.  
[http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-library/doc\\_download/36-performance-audit-handbook-sweden](http://www.idicommunity.org/3i/index.php/3i-library/doc_download/36-performance-audit-handbook-sweden)

## [23] TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN [TCU]

2010 "Análise SWOT e Diagrama de Verificação de Risco Aplicados em Auditoria". *Boletim de Tribunal de Contas da União Especial*. Ano XLIII, N° 30, Brasília: Secretaria-Geral de Administração

## Anexo N° 11: Notas Finales

- <sup>1</sup> Las definiciones y conceptos usados se han adaptado de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada por DS N° 004-2013-PCM.
- <sup>2</sup> Se debe precisar que las "acciones" a las que se refieren los procesos o subprocesos, no necesariamente corresponden a las "actividades" definidas en la cadena de valor de la intervención pública. Tampoco se pueden identificar las actividades de la cadena de valor como subprocesos.
- <sup>3</sup> El criterio de relevancia de la intervención pública forma parte del criterio de "materialidad" (ISSAI 300/33, 2013) en la selección de temas. Se considera no solo lo monetario (recogido en el criterio de importancia presupuestal) sino también lo que es social o políticamente significativo y la importancia relativa del tema en relación a sus posibles impactos.
- <sup>4</sup> Las actividades que siguen después de la selección de la materia a examinar, buscan que el equipo de planeamiento adquiera el conocimiento de la materia a examinar que les permita identificar un problema asociado. Corresponden al "estudio previo" (ISSAI 300/37, 2013).
- <sup>5</sup> El Tribunal de Cuentas de Brasil usa una herramienta adaptada para identificar riesgos altos. Primero identifica las debilidades y amenazas de una intervención, con el análisis de "Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas" (FODA). Luego, las clasifica en un "Diagrama de Verificación de Riesgo" (DVR) según su probabilidad de ocurrencia e impacto (alto/bajo) en el logro de los objetivos del bien o servicio público (TCU, 2010).
- <sup>6</sup> El alcance de la auditoría define los límites de la misma. La propuesta de norma ISSAI 3200 "*Guidelines for the performance auditing process*" (en consulta hasta setiembre de 2015) señala que, para definir los límites, se debe identificar las preguntas de auditoría o hipótesis a ser examinadas, los actores involucrados y la entidad

gestora, los lugares y el periodo cubiertos (ISSAI 3200/43).

- <sup>7</sup> El pragmatismo es un paradigma de la investigación social que surge como respuesta al debate entre el positivismo y el constructivismo, que proponían métodos de análisis excluyentes. En cambio, el pragmatismo sustenta el uso de métodos mixtos de análisis. Sobre estos paradigmas se puede consultar: Guba & Lincoln (1998).
- <sup>8</sup> El INEI pone a disposición del público las bases de datos y documentación derivada de sus investigaciones y encuestas en el link: <https://www.inei.gob.pe/bases-de-datos/> (Consulta: 29 de febrero de 2016).
- <sup>9</sup> El estudio de caso puede ser considerado un enfoque analítico o una tradición cualitativa, junto con otros tales como: biografía o historia de vida, fenomenología, teoría fundamentada, y etnografía (Creswell 1998; Hernández *et al.* 2010). El estudio de caso usa diferentes métodos (más procedimentales), siendo el más conocido el "análisis de contenidos", el cual consiste en categorizar datos textuales para identificar patrones y relaciones entre variables.
- <sup>10</sup> Los estudios de casos comparados se denominan "Diseño de Sistemas Más similares" o "Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia" (Ramos, 2012).
- <sup>11</sup> En la investigación social, se usan varios tipos de diseño mixto (ver, Hernández *et al.*, 2010; Creswell, 2009; Creswell *et al.*, 2003; Morse, 2003); sin embargo, en este manual se han elegido aquellos que aplican mejor a la práctica de la auditoría de desempeño.
- <sup>12</sup> En el inventario, el concepto de fuente de información no calza precisamente con el concepto de fuente de datos. Por ejemplo, "una base de datos" proporcionada por el gestor se registra como tal en el inventario, pero su fuente en realidad son las personas que respondieron el cuestionario que dio lugar a dicha base de datos. Del mismo modo, un taller participativo a funcionarios de municipalidades distritales se registra como taller en el inventario, pero la fuente de datos son dichos funcionarios municipales.
- <sup>13</sup> La etapa de ejecución se ha dividido en varias actividades para guiar paso a paso el proceso para generar resultados de auditoría, a partir de los datos. El procesamiento de datos mostrado en los documentos de trabajo (perteneciente a la actividad "registrar y procesar los datos") es la aplicación de los métodos de análisis definidos (literal g del numeral 2.1. Etapa de Planificación). Constituye un primer nivel de análisis. La actividad "analizar la información" que sigue (literal d) corresponde a un segundo nivel de análisis.
- <sup>14</sup> Los pasos (i), (iii) y (iv) para el análisis de la inferencia causal son propuestos por Card (2006). Están relacionados a los elementos de covarianza, sucesión temporal y contigüidad, identificados por Bennett y George (1997) sobre la base de las ideas de David Hume y otros. Además de aquellos, el paso (ii) es propuesto por Bernard (2006).
- <sup>15</sup> El uso del método cualitativo de "seguimiento del proceso causal" para analizar inferencias causales es explicado en detalle en Bennett y George (1997) y Collier (2011).
- <sup>16</sup> Nueva versión de norma ISSAI 3000/93 "*Performance Audit Standard*" (en consulta hasta setiembre de 2015).