



**“LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO Y SU ROL EN EL  
FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA: EVALUACIÓN  
DE CUATRO CASOS DE ESTUDIO”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por**

**Srta. Grisel María García Correa  
Sr. Miguel Ángel García Camavilca  
Sr. Erick Daniel Monzón Castillo**

**Asesor: Profesor José Percy Barrón López**

**2017**

Dedicado a mis padres Aída y Armando, por ser los principales promotores de mis sueños, gracias a ellos por confiar en mí y motivarme siempre a ser mejor en todos los ámbitos de mi vida.

Grisel María García Correa

Dedicado a mis padres Manuel y Rosa, por su importante apoyo y guía en mi formación, y a mi esposa Roxana, por su comprensión, apoyo, ideas y aportes en este trabajo.

Miguel Ángel García Camavilca

Dedicado a mis padres Elena y Mackinder, por su constante motivación y apoyo en mi formación académica y personal, y por ser un ejemplo en mi vida.

Erick Daniel Monzón Castillo

Un agradecimiento especial al profesor Percy Barrón, asesor de investigación, quien tuvo un rol importante en la definición y estructura del presente trabajo de investigación.

## **Resumen ejecutivo**

El presente trabajo de investigación aborda la problemática del limitado desarrollo de las auditorías de desempeño en el Perú y su impacto en la gestión pública.

Se describen tres enfoques fundamentales a saber: la Administración Pública Clásica, la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP), buscando identificar en cuál de estos paradigmas es posible enmarcar las auditorías de desempeño acorde con su fin principal: alcanzar resultados que impacten positivamente en los ciudadanos. Posteriormente se identifican y describen experiencias internacionales en la realización de auditorías de desempeño, con la finalidad de brindar elementos útiles aplicables a la realidad peruana.

Para fines del análisis de la problemática se evalúan 4 casos de estudio, los cuales representan las 4 primeras auditorías realizadas en el Perú por la Contraloría General de la República, en el año 2014. Asimismo se realiza una propuesta de indicadores de desempeño para los Órganos de Control Institucional (OCI), en el marco de una mejora de gestión, basada no solo en la evaluación de desempeño de programas o políticas públicas, sino también de entidades o como este caso en órganos de control como son los OCI.

El trabajo de investigación utiliza fuentes primarias como entrevistas a expertos, en el primer caso, y fuentes secundarias como bibliografía nacional e internacional.

Finalmente se plantean conclusiones y recomendaciones en función a los 4 ejes principales de investigación sobre los cuales se centra el presente trabajo de investigación:

- Descripción de enfoques: Administración Pública Clásica, Nueva Gestión Pública (NGP) y Nuevo Servicio Público (NSP) e identificación de la pertenencia de las auditorías de desempeño en alguno de los enfoques mencionados.
- Descripción e identificación de experiencias internacionales en la realización de auditorías de desempeño (tres países latinoamericanos y tres fuera de la región) con la finalidad de brindar elementos útiles aplicables a la realidad peruana.
- Evaluación de las 4 primeras auditorías de desempeño realizadas por la Contraloría General de la República en el año 2014
- Propuesta de indicadores de desempeño para los OCI (validación de expertos).

## Índice

<b>Índice de tablas.....</b>	<b>viii</b>
<b>Índice de gráficos.....</b>	<b>ix</b>
<b>Índice de anexos.....</b>	<b>x</b>
<b>Capítulo I. Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo II. Alcance del trabajo de investigación .....</b>	<b>3</b>
1. Identificación del problema .....	3
2. De los objetivos del trabajo de investigación.....	4
3. De la metodología de la investigación .....	4
4. Justificación.....	6
5. Importancia.....	6
6. Limitaciones.....	6
<b>Capítulo III. Marco de referencia.....</b>	<b>8</b>
1. Marco teórico.....	8
1.1 Antecedentes.....	8
1.2 Las auditorías de desempeño y su ubicación en los paradigmas de la administración pública.....	9
1.3 Sistema de control en el Perú en el marco de los paradigmas de la gestión pública.....	11
1.4 Los indicadores de evaluación de desempeño: una necesidad para la gestión por resultados.....	12
1.5 Medición de resultados en las auditorías de desempeño.....	13
2. Marco conceptual.....	14
2.1 Concepto de auditoría de desempeño.....	14
2.2 La auditoría de desempeño y la cadena de valor.....	14
2.3 Experiencias internacionales útiles para las auditorías de desempeño en el Perú.....	15
2.4 Aplicación para el caso peruano .....	15
<b>Capítulo IV. Entidades de fiscalización superior .....</b>	<b>19</b>
1. Entidades de fiscalización superior: naturaleza jurídica y funciones.....	19
2. Entidades de fiscalización superior y su rol en la rendición de cuentas .....	21
3. Entidades de fiscalización superior y el control por resultados .....	23

4. La Contraloría General de la República en el ordenamiento constitucional peruano .....	24
<b>Capítulo V. Sistema Nacional de Control en el Perú .....</b>	<b>26</b>
1. Descripción del Sistema Nacional de Control .....	26
2. Atribuciones del Sistema Nacional de Control .....	26
3. Estructura del Sistema Nacional de Control .....	26
3.1 La Contraloría General de la República .....	27
3.2 Sociedades de auditoría externa .....	27
3.3 Órganos de Control Institucional (OCI) .....	27
4. La Contraloría General de la República y su rol en el desempeño .....	28
<b>Capítulo VI. Auditorías de desempeño en el Perú: Evaluación de cuatro casos de estudio.....</b>	<b>29</b>
1. Recolección de datos.....	29
2. Análisis e interpretación .....	30
3. Resultados del análisis .....	32
4. Comparación de los casos de estudio con auditorías de desempeño internacionales .....	41
<b>Capítulo VII. Indicadores de desempeño para los órganos de control institucional (OCI).....</b>	<b>43</b>
1. Los órganos de control institucional (OCI).....	43
1.1 Evaluación de los OCI .....	44
1.1.1 Evaluación de desempeño.....	44
1.1.2 Evaluación del Plan Anual de Control de los OCI .....	45
1.1.3 Justificación de la propuesta de evaluación de desempeño de los OCI .....	46
1.1.4 <i>Benchmarking</i> .....	47
1.1.5 Descripción de metodologías para el desarrollo de indicadores de desempeño .....	48
1.1.6 Propuesta de indicadores de desempeño para los OCI .....	48
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>52</b>
1. Conclusiones.....	52
2. Recomendaciones .....	53
<b>Bibliografía.....</b>	<b>54</b>

<b>Anexos.....</b>	<b>61</b>
<b>Notas biográficas.....</b>	<b>76</b>

## Índice de tablas

Tabla 1.	Enfoques del servicio público.....	10
Tabla 2.	Muestra de países seleccionados en función a desempeño - puntos en común	11
Tabla 3.	El enfoque de control y su ubicación en los paradigmas de la gestión pública	12
Tabla 4.	Entidades de fiscalización y su principal propósito como órgano de fiscalización.....	16
Tabla 5.	Experiencias internacionales útiles para la auditoría de gestión en Perú .....	17
Tabla 6.	Componentes de la rendición de cuentas desde la perspectiva de las entidades fiscalizadoras .....	22
Tabla 7.	Tipos de indicadores.....	24
Tabla 8.	Resumen de objetivos e indicadores.....	30
Tabla 9.	Nivel de cumplimiento del plan de acción de las auditorías de desempeño....	33
Tabla 10.	Mejoras identificadas en las entidades auditadas .....	35
Tabla 11.	Auditorías de desempeño y programas auditados .....	40
Tabla 12.	Evaluación de los jefes y personal de los OCI .....	44
Tabla 13.	Cuadro comparativo de los sistemas de control .....	47
Tabla 14.	Resumen de metodologías para elaborar indicadores.....	48
Tabla 15.	Clasificación de indicadores de desempeño por dimensión .....	48
Tabla 16.	Indicadores propuestos para evaluar el desempeño de los OCI .....	49



## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Metodología de la investigación.....	4
Gráfico 2.	Dimensiones de desempeño en la cadena de valor de una intervención pública	13
Gráfico 3.	Cadena de valor de una intervención pública .....	15
Gráfico 4.	Indicadores de desempeño.....	18
Gráfico 5.	Órganos del Sistema Nacional de Control.....	27

## Índice de anexos

Anexo 1.	Comparación Perú-México: Auditorías de desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos.....	62
Anexo 2.	Comparación Perú-Brasil: Auditorías de desempeño a las áreas naturales protegidas de administración nacional.....	63
Anexo 3.	Comparación Perú-Costa Rica: Auditorías de desempeño a las redes viales..	64
Anexo 4.	Encuesta de satisfacción a funcionarios de la entidad.....	65
Anexo 5.	Descripción de indicadores de desempeño para los OCI.....	66
Anexo 6.	Desarrollo de indicadores de desempeño .....	68
Anexo 7.	Principales recomendaciones generadas por experto internacional respecto a auditorías de desempeño de los programas: CunaMás, caminos rurales y materiales educativos .....	72
Anexo 8.	Recomendaciones aplicables para la realización de auditorías de desempeño (enfoque del sector privado).....	72
Anexo 9.	Comentario sobre la opinión de expertos .....	73

## Capítulo I. Introducción

En los últimos treinta años, el mundo ha cambiado en muchas formas y la administración pública no ha sido la excepción. La realización de auditorías de desempeño en el sector público representa uno de los grandes cambios en los sistemas de control de la gran mayoría de países en el mundo. Su desarrollo ha sido paralelo al de la política y al de la administración pública, desde un enfoque unidimensional en el control de los recursos hacia un mayor énfasis en la rendición de cuentas (*accountability*). El paulatino ingreso y efectos auspiciosos de las auditorías de desempeño, enfocada en *outputs* (resultados operativos) y *outcomes* (impactos) ha dado pie a grandes avances en lo que respecta a la verificación de si el gasto público que se está haciendo resulta en la provisión de bienes y servicios que los ciudadanos esperan.

El presente trabajo de investigación centra su estudio en las auditorías de desempeño y su impacto en la gestión pública, evaluando la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

En el Perú, recién en el año 2014 se inicia la realización de auditorías de desempeño, teniendo aún un largo camino por recorrer, ya que, según declaración del 2015 del ex Contralor General de la República Fuad Khoury, en el Perú, la Contraloría General de la República dedica el 90% del tiempo a realizar auditorías de cumplimiento, indicando además que hay estudios que señalan que se pierde más por ineficiencia que por corrupción. El presente trabajo de investigación aborda la problemática de las auditorías de desempeño en el país mediante el análisis de 4 auditorías realizadas por la Contraloría General de la República del Perú: i) Auditoría a la Conservación de Áreas Naturales Protegidas; ii) Auditoría al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás; iii) Auditoría a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativos; y iv) Auditoría al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales. El análisis se encuentra estructurado básicamente en los siguientes puntos: recolección de datos, análisis e interpretación y resultados del análisis.

La mejora en la gestión pública incluye necesariamente la modernización de los mecanismos de control. En la actualidad, estos conceptos se dirigen a que el prestador del servicio, en este caso las organizaciones del Estado, sean más eficaces en su misión de lograr el bien común. En este sentido, la gestión de cualquier organización solo tiene posibilidad de ser exitosa si cuenta con eficaces sistemas de control, a razón de ello y a manera de aporte para el análisis del caso peruano,

se describirán las experiencias de tres países latinoamericanos, como son Colombia, México y Chile y tres países fuera de la región, siendo estos: Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda: asimismo, se realizará la revisión y análisis de tres enfoques fundamentales sobre administración pública a saber, la Administración Pública Clásica, la Nueva Gestión Pública (NGP) y más recientemente el Nuevo Servicio Público (NSP), buscando inferir en cuál de estos tres aportes el concepto de auditorías de desempeño se enmarca mejor, o si por el contrario tiene un enfoque híbrido que combina los elementos de los tres enfoques mencionados, a fin de dilucidar el rol de estas en el fortalecimiento de la gestión pública, tema de estudio del presente trabajo de investigación.

Como resultado del presente trabajo de investigación, se identificó que la auditoría de desempeño que viene realizando la Contraloría General de la República del Perú se enmarca dentro de la corriente de la Nueva Gestión Pública. Asimismo, en los 4 casos de estudio se identificaron acciones tendientes a mejorar la gestión de las entidades encargadas de brindar los servicios y productos que fueron materia de las auditorías de desempeño.

## **Capítulo II. Alcance del trabajo de investigación**

El presente estudio abarca las primeras auditorías de desempeño realizadas por la Contraloría General de la República (CGR) en el año 2014, siendo las siguientes:

- Auditoría a la Conservación de Áreas Naturales Protegidas.
- Auditoría al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás.
- Auditoría a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativos.
- Auditoría al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales.

Asimismo, se realiza una propuesta de indicadores de desempeño para las Oficinas de Control Institucional (OCI) que permita su evaluación y monitoreo como parte del sistema nacional de control.

### **1. Identificación del problema**

#### **Del problema general**

¿Las auditorías de desempeño han mejorado la gestión de las entidades públicas encargadas de brindar los servicios y productos evaluados? Dada la necesidad de que las instituciones públicas brinden productos y servicios de calidad de una forma eficiente, se requiere de una adecuada gestión pública orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Siendo la finalidad de las auditorías de desempeño contribuir en la mejora de la gestión del Estado mediante una adecuada gestión de los recursos públicos, de tal forma que se realice con eficacia, eficiencia, economía y calidad<sup>1</sup>, se considera de importancia evaluar si las primeras cuatro auditorías de desempeño realizadas en el año 2014 han contribuido en la mejora de la gestión de las entidades públicas evaluadas, siendo estas las siguientes:

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ministerio de Educación.
- Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado.

#### **De los problemas específicos**

- ¿En qué enfoque de las teorías de gestión pública, se desarrollan las auditorías de desempeño realizadas por la CGR?

Es necesario identificar en que enfoque teórico se basa la auditoría de desempeño, así como

---

<sup>1</sup> Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG. Directiva N° 011- 2013-CG/ADE.

comparar con que prácticas a nivel regional se asemejan o se diferencia, con el fin de identificar aspectos a mejorar.

- ¿Los OCI cuentan con indicadores de desempeño?

Habiendo identificado la necesidad de que las entidades públicas cuenten con indicadores de desempeño para su evaluación, para el caso de los OCI como parte conformante del Sistema Nacional de Control, se analizará con qué indicadores cuentan para su evaluación, y se propondrá indicadores validados.

## 2. De los objetivos del trabajo de investigación

**Objetivo general:** Evaluar las mejoras obtenidas en los 4 casos de estudios evaluados como resultado de la realización de las auditorías de desempeño.

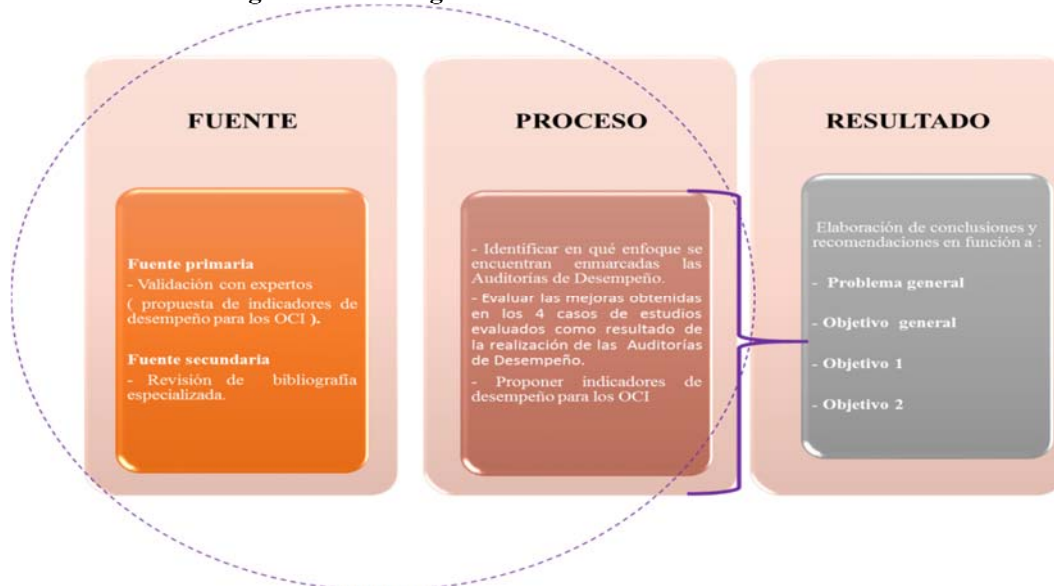
**Objetivo 1:** Identificar en cuál de los tres enfoques descritos: Administración Pública Clásica, Nueva Gestión Pública (NGP) y Nuevo Servicio Público (NSP) se encuentra enmarcadas las auditorías de desempeño.

**Objetivo 2:** Proponer indicadores de desempeño para los OCI (validación de expertos).

## 3. De la metodología de la investigación

A fin de lograr los objetivos establecidos se utilizó el conjunto de métodos de recojo y sistematización de información, tanto de fuentes secundarias como primarias, con la finalidad de organizar el enfoque metodológico (ver el gráfico 1).

**Gráfico 1. Metodología de la investigación**



Fuente: Elaboración propia 2016.

**Fuentes de información:** las fuentes de información secundaria principales han sido la normatividad vinculada con las auditorías de desempeño en el Perú, documentos de investigación a nivel nacional e internacional, reportes de organismos internacionales, entre otros. Considerando que una de las limitantes del trabajo de investigación ha sido la escasez de estudios a nivel de Perú referentes a la elaboración de indicadores de desempeño para los OCI (capítulo integrante del presente trabajo de investigación), ha sido necesario complementar la investigación con información de fuente primaria: Validación con expertos.

Para tal fin se entrevistó a 3 especialistas con la experiencia profesional detallada a continuación:

- **Janes Edgardo Rodríguez López:** Jefe de OCI de PETROPERU  
Experiencia: Jefe de OCI, Gerente de Línea, Gerente del Departamento de Gestión de OCI
- **Eduardo Bautista Izquierdo:** Gerente de Línea.  
Experiencia: Jefe de OCI, Gerente de Línea.
- **Oliver Paredes de los Santos:** Gerente Central de Gestión Operativa del SNC.  
Experiencia: Jefe de OCI, Jefe de Contraloría Regional (antes Oficina Regional de Control), Gerente de Línea, Gerente Central de Gestión Operativa del SNC.

- **Objetivo general: Herramientas utilizadas**

**Fuente Secundaria:** 4 casos de estudios: Informes de las primeras 4 auditorías de desempeño realizadas por la CGR: Auditoría a la Conservación de Áreas Naturales Protegidas; Auditoría al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás; Auditoría a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativos; Auditoría al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales.

- **Objetivo 1: Herramientas utilizadas**

**Fuente Secundaria:** Libros y documentos (investigación internacional).

- **Objetivo 2: Herramientas utilizadas**

**Fuente Primaria:** Validación con expertos.

**Fuente Secundaria:** Revisión de: Directivas de formulación de los planes de los OCI, sistemas de control en la región y su evaluación, revisión de metodologías.

**Proceso**

- Descripción de enfoques: Administración Pública Clásica, Nueva Gestión Pública (NGP) y Nuevo Servicio Público (NSP) e identificación de la pertenencia de las auditorías de desempeño en uno de estos.

- Evaluación de las 4 primeras auditorías de desempeño realizadas por la Contraloría General de la República en el año 2014 - Propuesta de indicadores de desempeño para los OCI (validación de expertos).

## **Resultados**

Como resultado del análisis de las fuentes primarias y secundarias consideradas en el trabajo de investigación se desarrollan conclusiones y recomendaciones vinculadas con los problemas y los objetivos planteados en el presente capítulo.

## **4. Justificación**

El presente trabajo de investigación centra su estudio en las auditorías de desempeño y su rol en el fortalecimiento de la gestión pública, mediante la mejora de desempeño en las entidades del Estado. Una eficiente gestión pública conlleva a satisfacer las necesidades reales de los ciudadanos en forma eficiente y eficaz.

Por tanto, la investigación tiene su justificación porque nos va permitir identificar si realmente la auditoría de desempeño mejora la gestión de las entidades públicas, asimismo, nos permitirá identificar las condiciones necesarias para ello.

La política nacional de modernización de la gestión pública<sup>2</sup> ha identificado, entre algunas de las principales deficiencias las siguientes: i) deficiente diseño de la estructura de organización y funciones, ii) inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, iii) limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades. Por lo cual, conviene evaluar las deficiencias identificadas en el funcionamiento de las instituciones públicas.

## **5. Importancia**

El objetivo de este estudio es evaluar si las auditorías de desempeño han resultado en mejoras de la gestión de las instituciones o servicios evaluados. Por tanto, las conclusiones del presente estudio contribuirán a identificar las condiciones necesarias para que estas logren su objetivo.

## **6. Limitaciones**

Entre los principales aspectos que han limitado el presente trabajo de investigación se tiene la falta de apoyo de los funcionarios que conducen los programas evaluados, respecto a su opinión

---

<sup>2</sup> Aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, publicada el 9 de enero de 2013.



de las mejoras en su gestión resultado de las auditorías, limitándose la evaluación a la revisión de las recomendaciones resultantes de las auditorías, y las mejoras a partir de la atención de esas recomendaciones cuyo sustento está en el Sistema de Seguimiento de Planes de Acción – SIGUEPLAN<sup>3</sup>; y la revisión de informes de gestión de estas entidades.

---

<sup>3</sup> Aplicativo para el seguimiento del plan de acción de las auditorías de desempeño.

## **Capítulo III. Marco de referencia**

### **1. Marco teórico**

La gestión pública en América Latina se encuentra aún en transición, desde un modelo burocrático tradicional hacia un modelo de gestión pública orientado a resultados, cuyo centro son los impactos de la acción pública en el ciudadano.

De acuerdo con CEPAL (2003), lo más importante en este modelo son los resultados, las metas y los estándares de desempeño. Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que los distintos autores y expertos utilizan diferente metodología para referirse a métodos similares. El campo académico de la evaluación del desempeño ha incluido distintos instrumentos tales como: i) información de monitoreo y seguimiento, ii) evaluación de proyectos y programas, iii) auditorías de desempeño, y iv) auditorías financieras.

Según la investigación realizada todos los instrumentos antes mencionados pueden generar indicadores de evaluación del desempeño.

El marco teórico propuesto presenta dos aspectos diferentes. Por una parte, permite ubicar el tema objetivo de investigación: Las auditorías de desempeño dentro del conjunto de las teorías existentes con el propósito de precisar en cuál corriente de pensamiento se inscribe y en qué medida significa algo nuevo o complementario, y una vez realizado esto, se realiza la vinculación entre las auditorías de desempeño e indicadores, ya que estos últimos son los instrumentos de medición del desempeño.

#### **1.1 Antecedentes**

De acuerdo con lo establecido en la Directiva N° 011-2013-CG/ADE, la Contraloría General de la República del Perú viene implementando un proceso de modernización del Sistema Nacional de Control contemplado en el Plan Estratégico Institucional 2012-2014, que involucra la adopción de un nuevo enfoque de control, fundamentándose en su necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante el ejercicio de un control gubernamental que contribuya a la mejora de la gestión pública.

En el artículo 95 del Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Resolución de Contraloría N° 363-2013-CG, se establece que será el Departamento de Auditoría de Desempeño la unidad orgánica encargada de desarrollar metodologías y procedimientos para la ejecución de

este tipo de auditorías. Asimismo, en el año 2013, se aprobó la Directiva N° 011-2013-CG/ADE denominada “Auditoría de Desempeño”, cuyo texto forma parte integrante de la Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG; en esta se hace referencia explícita a la finalidad principal de las auditorías de desempeño, la cual es el contribuir a una mejora de la gestión de los recursos públicos en beneficio de la ciudadanía, resaltando a su vez la importancia de que estas sean realizadas con eficacia, eficiencia, economía y calidad.

El debate sobre cómo deben de ser gestionados los recursos públicos ha dado lugar a numerosos aportes desde el ámbito de las ciencias sociales (ver la tabla 1). El presente trabajo de investigación enmarca y realiza la distinción de estos aportes en tres enfoques fundamentales, a saber, la Administración Pública Clásica, la Nueva Gestión Pública (NGP) y, más recientemente el Nuevo Servicio Público (NSP); una vez realizada la distinción, se analiza en cuál de estos tres aportes el concepto de auditorías de desempeño se enmarca mejor acorde con su fin en sí mismo<sup>4</sup>, o si por el contrario tiene un enfoque híbrido que combina elementos de diferentes paradigmas.

De acuerdo con Pereira y Jaráiz (2015), el ciudadano es concebido bajo los tres paradigmas de estudio de la siguiente forma: Pasa de ser considerado un mero administrado en la Administración Pública Clásica, a un cliente claramente influenciado por las fuerzas del mercado, donde la calidad y la satisfacción de sus demandas adquieren un papel fundamental, bajo la óptica de la Nueva Gestión Pública; y finalmente a una noción del ciudadano que va más allá de ser un mero usuario o cliente de los servicios públicos que recibe, y que más bien es sujeto activo con un amplio número de derechos, bajo el enfoque del Nuevo Servicio Público.

## **1.2 Las auditorías de desempeño y su ubicación en los paradigmas de la administración pública**

Podría decirse que la gestión pública aún se encuentra en una etapa de transición, desde un modelo burocrático tradicional (Administración Pública Clásica) hacia un modelo orientado a resultados. De acuerdo con CEPAL (2014), este nuevo modelo plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano, cambiando de esta forma el paradigma de las administraciones públicas centradas en el control de medios, para transformarlas en administraciones en que se privilegia la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la Directiva N° 008-2016-CG/GPROD “Auditoría de Desempeño” y “Manual de Auditoría de Desempeño”, punto 6.1: “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”.

En relación con los procedimientos de control, ha adquirido gran relevancia la realización de auditorías de desempeño, las cuales se orientan a la búsqueda de mejoras en la gestión pública, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y fomentando la implementación de una gestión para resultados y de rendición de cuentas.

De acuerdo a la investigación realizada en función a la distinción entre los principales paradigmas descritos: i) Administración Pública Clásica ii) La Nueva Gestión Pública y iii) Nuevo Servicio Público, así como el fin fundamental de las auditorías de desempeño y sus principales características se concluye que estas se encuentran enmarcadas fundamentalmente en el paradigma de la Nueva Gestión Pública. De igual forma se anticipa el análisis de las 6 economías pioneras en el proceso de modernización del Control Gubernamental y de sus sistemas, con orientación a resultados realizado en el del presente trabajo de investigación, describiendo los puntos más resaltantes en función a desempeño, ligados estrechamente con los preceptos de la Nueva Gestión Pública (ver la tabla 2).

**Tabla 1. Enfoques del servicio público**

	<b>Administración Pública Clásica</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>	<b>Nuevo Servicio Público</b>
<b>Fundamentos teóricos</b>	<b>Teoría Política</b>	<b>Teoría Económica, Positivismo</b>	<b>Teoría Democrática</b>
<b>Racionalidad y modelos de comportamiento humano</b>	-Racionalidad administrativa. -Interés público.	-Racionalidad técnica y económica. -Interés propio.	-Racionalidad estratégica. -Interés por el ciudadano.
<b>Concepción del interés público</b>	Político, enmarcado en leyes.	Interés particular.	Valores compartidos.
<b>¿Por quiénes se responsabilizan los servidores públicos?</b>	Clientes.	Clientes.	Ciudadanos.
<b>Enfoque del Gobierno</b>	Objetivos políticos.	Prácticas del sector privado.	Servicio, comunicación e intermediación entre los ciudadanos y el Gobierno.
<b>Mecanismos para alcanzar los objetivos de política</b>	Administración de programas a través de agencias del Gobierno.	Creación de mecanismos e incentivos a través de agencias privadas y sin fines de lucro.	Construcción de coaliciones de agencias públicas y sin fines de lucro.
<b>Estructura organizacional.</b>	Organizaciones burocráticas.	Organizaciones público descentralizadas.	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido.
<b>Base motivacional de los servidores públicos</b>	Pago y beneficios, protección por servicio civil.	Deseo por reducir el tamaño y las funciones del gobierno.	Servicio público, deseo por contribuir a la sociedad.

Fuente: Elaboración propia 2016.

**Tabla 2. Muestra de países seleccionados en función a desempeño-puntos en común**

	Australia	Reino Unido	Nueva Zelanda	Colombia	México	Chile	
Puntos en común en función a desempeño	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las auditorías de desempeño son percibidas en el sector público como enfoques de control que permiten identificar las mejores prácticas en cada entidad estatal.</li> <li>2. Filosofía de dirección por objetivos y evaluación por resultados.</li> <li>3. Marco normativo que valora la importancia de los principios de eficacia, eficiencia y calidad en la gestión pública.</li> <li>4. Uso extendido de indicadores de gestión que permiten medir la economía, eficiencia, eficacia y calidad con la que se prestan los bienes y servicios públicos.</li> <li>5. Gestión basada no solo en legalidad sino también en eficiencia y eficacia.</li> <li>6. Incorporación de la innovación tecnológica en los procesos tanto internos como externos de la administración pública (e-gobierno)<sup>5</sup>.</li> </ol>						<p><b>Enfoque de la Nueva Gestión Pública</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Enfoque en prácticas del sector privado.</li> <li>2. Énfasis en control de inputs y outputs, así como en la evaluación de desempeño.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia 2016.

### 1.3 Sistema de control en el Perú en el marco de los paradigmas de la gestión pública

«La CGR utiliza principalmente la auditoría de cumplimiento con el fin de evaluar el cumplimiento de las funciones estatales establecidas en la norma. Sin embargo es necesario tener en cuenta que actualmente los Estados en el mundo vienen introduciendo una nueva metodología, gestión por resultados, en la que es necesario un nuevo sistema de control de gestión; sistema que evaluará el cumplimiento de los resultados establecidos por las organizaciones estatales a fin de brindar mejores servicios al ciudadano» (Ausejo 2010: 59).

En el año 2014 recién se ha realizado las 4 primeras auditorías de desempeño en el Perú, teniendo aún un largo camino por recorrer en lo referente a la evaluación del desempeño. De acuerdo con Collins (2015) implementar un modelo de gestión del rendimiento en las entidades públicas peruanas no es una tarea fácil, se debe de afrontar varias dificultades y resistencias propias del mismo sistema, así como obstáculos organizacionales e incluso ciertos estigmas que en nuestro país provienen de experiencias negativas mal asociadas al concepto de desempeño, resultado de prácticas inadecuadas que se llevaron a cabo en la década de 1990.

Del análisis realizado en el presente trabajo de investigación en función a los paradigmas de la gestión pública; en el Perú, el sistema de control posee elementos concernientes tanto a la Administración Pública Clásica como a la Nueva Gestión Pública, de acuerdo con lo referido en la tabla 3, se procede a realizar un cuadro explicativo en referencia a esta aseveración.

<sup>5</sup> De acuerdo con García (2007), dentro de los procesos internos se encuentran la planificación, gestión y control. Respecto a los sistemas de información externos-internet, puntos de consulta automáticos, correo electrónico, etc.

**Tabla 3. El enfoque de control y su ubicación en los paradigmas de la gestión pública**

	Administración Pública Clásica	Nueva Gestión Pública
Estructura organizacional CGR	-Burocrática	
Enfoque CGR (en referencia a desempeño)		-Prácticas del sector privado
Racionalidad y modelos de comportamiento humano (en referencia a desempeño)		-Racionalidad técnica y económica
¿Por quiénes se responsabilizan los servidores públicos?	Clientes	Clientes
Fundamentos teóricos		Teoría económica

Fuente: Elaboración propia 2017.

#### **1.4 Los indicadores de evaluación de desempeño: una necesidad para la gestión por resultados**

Los indicadores de desempeño son instrumentos de gestión que buscan evaluar cuán bien o aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público, con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

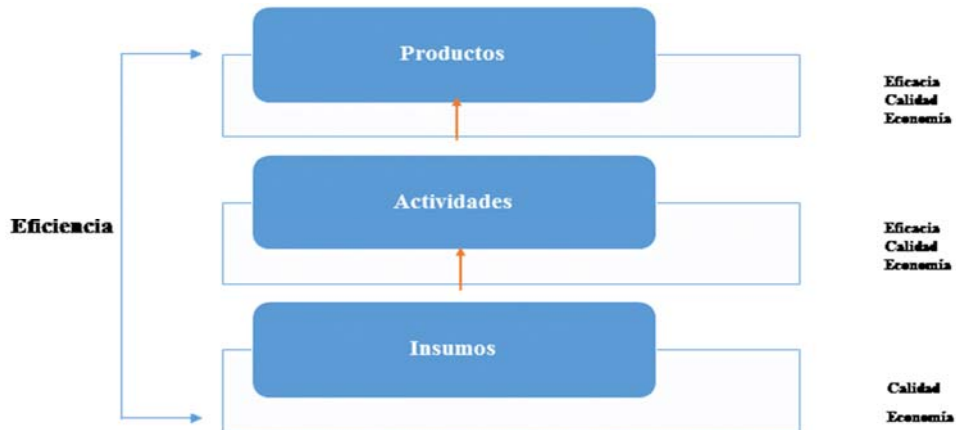
De acuerdo con la investigación realizada y basándonos en el documento de CEPAL (2003), los principales puntos de apoyo que proveen los indicadores son:

- a) Los indicadores apoyan el conocimiento y el aprendizaje del accionar que a menudo se desarrolla en forma bastante irreflexiva y rutinaria. Si el proceso de construcción de indicadores se realiza en forma amplia y participativa, tanto los directivos públicos como los funcionarios inician un proceso de reflexión e introspección acerca del quehacer institucional, de las fortalezas y debilidades de cada unidad y de la institución en su conjunto.
- b) Los indicadores proveen apoyo para adoptar medidas de mejoramiento de la gestión que se refieren al re-diseño de los programas, modificando sus estrategias de entrega de los bienes y servicios a las poblaciones destinatarias. Asimismo, las conclusiones derivadas de la evaluación del desempeño permiten realizar ajustes en la operación y valorar la pertinencia de las acciones realizadas en pro del logro de los objetivos institucionales.
- c) La utilización de indicadores favorece la contestabilidad o competencia por recursos públicos.
- d) Los indicadores de desempeño se encuentran estrechamente vinculados con la transparencia y la rendición de cuentas.

### 1.5 Medición de resultados en las auditorías de desempeño

Las auditorías de desempeño analizan problemas con respecto a algunas de las dimensiones de desempeño (eficacia, eficiencia, economía y calidad) en algunos de los componentes de la cadena de valor o en la relación entre ellos como se muestra en el gráfico 2.

**Gráfico 2. Dimensiones de desempeño en la cadena de valor de una intervención pública**



Fuente: Elaboración propia 2017.

Según lo establecido en la Directiva N° 008-2016-CG/GPROD “Auditoría de Desempeño” y “Manual de Auditoría de Desempeño”, las auditorías de desempeño permiten responder las siguientes preguntas:

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

De acuerdo con CEPAL (2003: 14), «los indicadores de desempeño son los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido (...)». Los indicadores de desempeño permiten evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

Bajo lo expuesto anteriormente, se concluye que los indicadores permiten dar respuesta a las preguntas planteadas a raíz de la realización de una auditoría de desempeño.

## **2. Marco conceptual**

### **2.1 Concepto de auditoría de desempeño**

Según lo establecido en la Directiva N° 008-2016-CG/GPROD “Auditoría de Desempeño” y “Manual de 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 y servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

De acuerdo con lo establecido en la Directiva N° 011-2013-CG/ADE denominada “Auditoría de Desempeño”, esta se orienta a la búsqueda de mejoras en la gestión pública, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano y fomentando la implementación de una gestión por resultados y la rendición de cuentas, asimismo considera un enfoque orientado a problemas, lo cual implica evidenciar conjuntamente con las entidades públicas aquellas áreas de mejora en su gestión para identificar y analizar sus principales causas desde las distintas dimensiones; a fin de formular recomendaciones que permitan su implementación mediante acciones de mejora correspondientes.

Para la OLACEFS, las auditorías de desempeño tienen características que las distinguen de las auditorías tradicionales. Al contrario de las auditorías de cumplimiento, las cuales adoptan patrones relativamente fijos, las auditorías de desempeño, debido a la variedad y complejidad de los problemas, tienen más flexibilidad en la elección de los sujetos, los objetos de la auditoría, los métodos de trabajo y la forma de comunicar sus conclusiones. Las auditorías de desempeño emplean una amplia selección de métodos de evaluación e investigación, en diferentes campos del conocimiento, especialmente de las ciencias sociales.

### **2.2 La auditoría de desempeño y la cadena de valor**

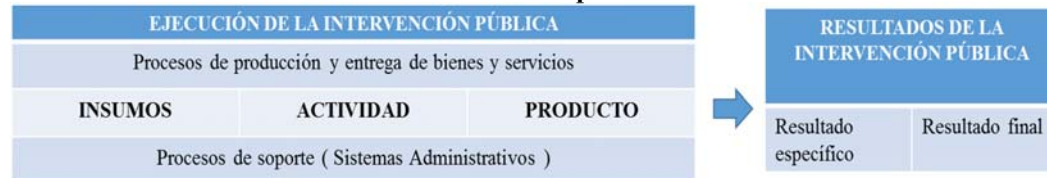
Las auditorías de desempeño toman como base de su análisis la estructura de la intervención pública, la cual se enmarca en una cadena de valor que comprende: insumos, actividades, productos, un resultado específico y un resultado final.

Los insumos se encuentran constituidos por recursos humanos, financieros u otros necesarios y suficientes para realizar una actividad. La actividad que es el segundo paso en el proceso de producción y entrega de bienes y servicios es la acción que transforma dichos insumos en un bien o servicio público, de forma articulada con otras actividades. El bien o servicio público se denomina producto y es entregado con el propósito de generar un cambio para solucionar un problema identificado sobre una población objetivo, denominado: resultado específico, el cual a



su vez contribuirá al logro de un objetivo de política nacional, denominado: resultado final. Es importante considerar que el proceso de producción y entrega de bienes y servicios tiene como soporte a los sistemas administrativos (ver el gráfico3).

**Gráfico 3. Cadena de valor de una intervención pública**



Fuente: Directiva N° 008-2016-CG/GPROD.

### 2.3 Experiencias internacionales útiles para las auditorías de desempeño en el Perú

La modernización del Estado incluye necesariamente la modernización de los mecanismos de control. Actualmente se ha afianzado aún más la importancia de que el prestador del servicio, en este caso las organizaciones del Estado, sean más eficaces en su misión del bien común, en este sentido la gestión de cualquier organización solo tiene posibilidades de ser exitosa si cuenta con eficaces sistemas de control, a continuación se presentan las experiencias de 6 países, 3 de ellos latinoamericanos (ver la tabla 4), pioneros en el proceso de modernización del control gubernamental con enfoque en desempeño. La tabla 4 describe brevemente los entes asignados para la realización de auditorías de desempeño a nivel de cada país, así como el propósito principal que persigue cada uno de ellos. Asimismo, se procede a describir el tipo de auditorías realizadas por país, con especial énfasis en las auditorías de desempeño (ver la tabla 5), motivo de estudio del presente trabajo de investigación.

Si bien la CGR utiliza principalmente la auditoria de cumplimiento con el fin de evaluar el cumplimiento de las funciones de las organizaciones estatales establecidas en la norma, es necesario tener en cuenta que varios países en el mundo se encuentran bastante avanzados en lo que respecta a la aplicación de metodologías basadas en la gestión para resultados, lo que ha hecho necesario para ellos aplicar nuevos sistemas de control orientados a brindar mejoras en los servicios al ciudadano.

### 2.4 Aplicación para el caso peruano

Las experiencias seleccionadas a nivel de los países de la región (ver la tabla 5) permiten identificar que el papel desempeñado por el órgano principal de control se encuentra inscrito a un proceso transversal en todo el sector público, proceso que para los países seleccionados se dirige a la consolidación de un sistema de desempeño, que en síntesis apunta a resultados concretos sobre los servicios y productos brindados al ciudadano.

**Tabla 4. Entidades de fiscalización y su principal propósito como órgano de fiscalización**

País	Australia	Reino Unido	Nueva Zelanda	Colombia	México	Chile
Ente asignado de control - realización de auditorías	Oficina Nacional de Auditoría Australiana (ANAO, por sus siglas en inglés)	Oficina Nacional de Auditoría (NAO, por sus siglas en inglés)	Oficina de Auditoría General	Contraloría General de la República de Colombia <sup>6</sup>	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Contraloría General de la República de Chile
Propósito	Impulsar la rendición de cuentas y la transparencia a través de servicios de auditoría cuyos informes son independientes al Parlamento y al Ejecutivo, siendo uno de los objetivos centrales la mejora del desempeño.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examinar y analizar el gasto público en representación del Parlamento.</li> <li>- Emitir informes sobre la gestión de los recursos públicos basados en los principios de economía, eficiencia y efectividad.</li> </ul>	Velar por el sistema de control gubernamental, garantizando al Parlamento y a la población que las organizaciones estatales realizan una adecuada rendición de cuentas de los recursos públicos.	Velar por el buen uso de los recursos y bienes públicos, así como contribuir a la modernización del Estado a través de líneas de mejoramiento continuo en las entidades del sector público.	Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.	Velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y respeto del principio de probidad administrativa.

Fuente: Elaboración propia 2016.

<sup>6</sup> De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Colombiana es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Se encarga de velar por el buen uso de los recursos y bienes públicos, así como a contribuir a la modernización del Estado a través de líneas de mejoramiento continuo en las entidades del sector público.

**Tabla 5. Experiencias internacionales útiles para la auditoría de gestión en Perú**

País	Australia	Reino Unido	Nueva Zelanda	Colombia	México	Chile
<b>Tipos de auditorías realizadas</b>	- Financieras. - Desempeño.	- Financiera. - <i>Value for money</i> o de desempeño.	- Financieras. - Desempeño. - Locales.	- Regular. - Especial.	- -Integrales. - Específicas. - Seguimiento. - Desempeño.	- Cumplimiento. - Financiera.
<b>Enfoque al desempeño por país</b>	A través de las auditorías de desempeño cada sector y entidad gubernamental es examinado en función de: - Eficiencia, eficacia, economía y-calidad: ¿Se cumple con los estándares relevantes de auditoría y requerimiento profesional? ¿Se cumple con las políticas y procedimientos de control de calidad? - Mejoras de las prácticas de gestión ¿Qué mejoras podrían realizarse a partir de la evaluación de las prácticas de gestión?	A través de las auditorías de desempeño se mide la eficacia, economía y eficiencia del gasto público en la aplicación de una política específica. La pregunta base que conduce a cada auditoría de desempeño es: ¿Se ha logrado un uso óptimo de los recursos para alcanzar los resultados esperados?	A través de las auditorías de desempeño se evalúan uno o más de los siguientes aspectos de desempeño, de acuerdo al proceso de planificación anual de la Oficina de Auditoría General: efectividad, eficiencia y economía (3 E). Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones son informados al Parlamento.	Entre los instrumentos de desempeño con los que cuentan las auditorías especiales, se encuentran: Indicadores de desempeño clasificados por eficiencia, eficacia y economía.	Los requerimientos fundamentales para realizar las auditorías de desempeño son: Indicadores de desempeño: clasificados por eficacia, eficiencia, economía y calidad. Se definen cuatro tipos frecuentes de evaluación de programas en la auditoría al desempeño: - Evaluación de procesos - Evaluación de productos - Evaluación del influjo - Evaluación costo-beneficio y eficacia	Chile cuenta DIPRES (Dirección de Presupuestos), organismo técnico encargado de velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión”.

Fuente: Elaboración propia 2016.

Se han identificado dos elementos de singular importancia:

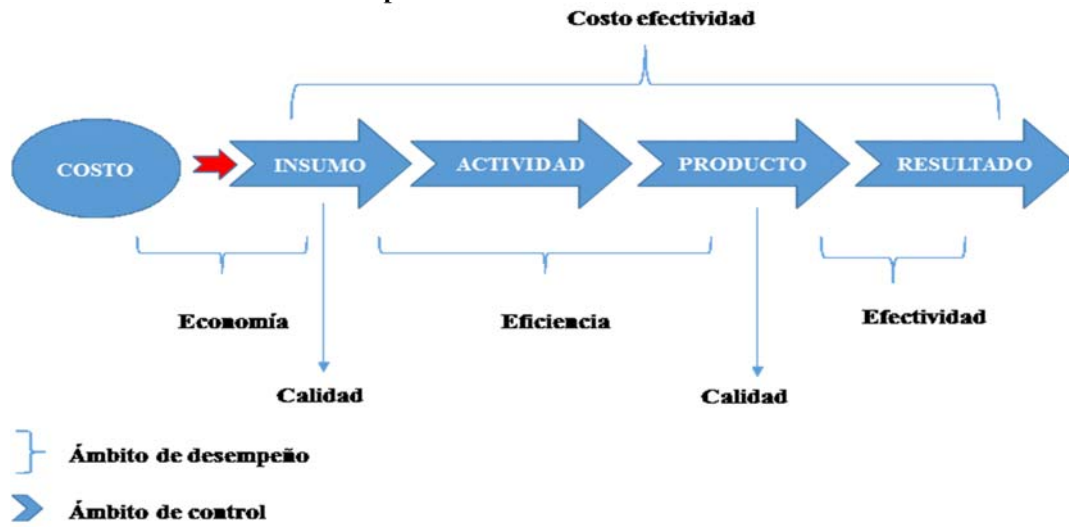
- 1) Identificación de los indicadores de desempeño para la construcción de un sistema de información que nutra al órgano de control en atención al grado de eficiencia, eficacia, economía y calidad en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado.

De acuerdo con Ausejo (2010) las experiencias internacionales revisadas han identificado al menos diez criterios que deben cumplir los indicadores de desempeño: i) pertinencia, ii) homogeneidad, iii) independencia, iv) costo, v) confiabilidad, vi) simplicidad y *comprensividad*, vii) oportunidad, viii) no redundancia, ix) focalización en áreas controlables, y x) participación.

- 2) Evaluación de programas que hoy incluyen no solo una vasta tipología ex ante, intermedia, ex post, etc., sino también el uso de una vasta cantidad de herramientas entre las que destacan la medición de indicadores de desempeño, realización de encuestas ciudadanas, análisis de costos beneficio, costo efectividad, entre otros.

En función a la investigación realizada se considera de vital importancia verificar en forma sostenida para este tipo de auditorías la relación entre los insumos, actividades, servicios y/o productos y el resultado haciendo uso de los indicadores (ver el gráfico 4), así como determinar los criterios con los cuales deben de cumplir los indicadores, resumidos anteriormente.

**Gráfico4. Indicadores de desempeño**



Fuente: Ausejo (2010).

## Capítulo IV. Entidades de fiscalización superior

### 1. Entidades de fiscalización superior: naturaleza jurídica y funciones

Una Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) puede definirse como el organismo público que, con independencia de su designación, constitución u organización, ejerce en virtud de su competencia jurídica la más importante función de auditoría pública en el Estado<sup>7</sup>. En tal sentido, tienen como función típica, la “verificación, censura de cuentas, revisión, fiscalización, control [o] inspección del uso y gestión de los recursos públicos, como una manifestación del necesario control del gasto público de la administración en un Estado constitucional”<sup>8</sup>.

«De la justificación de su existencia en el Estado constitucional y de la definición señalada, se deduce que resulta esencial a la naturaleza de una Entidad Fiscalizadora Superior su condición de autonomía o independencia» (García Cobián 2013: 450).

De acuerdo con lo establecido en el Art. 5 de la Declaración de Lima “Las Entidades Fiscalizadoras Superiores solo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores”, en este artículo se menciona que aunque es imposible contar con una independencia absoluta, por encontrarse la Entidad Fiscalizadora inserta en la totalidad estatal, estas deben de gozar de independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Se menciona también que la independencia debe de regularse en la Constitución; siendo los aspectos concretos regulados a través de leyes.

Las entidades fiscalizadoras superiores de la región de Latinoamérica y el Caribe han sido influenciadas por dos modelos principales: **el modelo europeo continental** y **el anglosajón**, cada uno de ellos ha impactado en el desarrollo del modelo latinoamericano.

El modelo europeo continental se caracteriza por encontrarse encabezado por tribunales o cortes

---

<sup>7</sup> INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Glosario en línea de terminología de fiscalización de la INTOSAI. En <[http:// www.intosaiglossary.org/Main.aspx](http://www.intosaiglossary.org/Main.aspx)>, citado por Erika García Cobián Castro en: “Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional”, en file:///C:/Users/Grisel/Downloads/8910-35307-1-PB%20(4).pdf

<sup>8</sup> Definición de auditoría, Cf. INTOSAI. Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. *Glosario en línea de terminología de fiscalización de la INTOSAI*. Consulta: 28 de mayo de 2012. En: <http://www.intosaiglossary.org/Main.aspx>, citado por Erika García Cobián Castro en: “Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional”, en file:///C:/Users/Grisel/Downloads/8910-35307-1-PB%20(4).pdf

de cuentas, las cuales ejercen funciones de auditoría de control de la legalidad, así como de control en referencia al manejo financiero-contable del Estado, y dentro de este, de las diversas entidades públicas que lo conforman. La característica principal del modelo europeo continental es que en la mayoría de los casos tienen atribuidas además funciones jurisdiccionales, llamadas también de control fiscal o de responsabilidad contable, funciones que operan fuera del marco del Poder Judicial.

Por el contrario, el modelo anglosajón se caracteriza principalmente por su diseño unipersonal, encabezado por contralorías y auditorías generales o nacionales, las cuales también ejercen funciones auditoras de control de la legalidad, así como de manejo financiero-contable del Estado, y dentro de este, de las diversas entidades públicas que lo conforman. La característica principal del modelo anglosajón es que este tipo de órganos tienen atribuidas además funciones o competencias que las facultan para realizar un control sobre la gestión, llamado también control de eficiencia.

De acuerdo con la Contraloría General de la República de Costa Rica (2010), en nuestra región la recepción de ambos modelos ha dado lugar a múltiples combinaciones. Tenemos Tribunales o Cortes de Cuentas en El Salvador, República Dominicana, Honduras y Brasil, así como Auditoría Nacional de la Nación en Argentina; en tanto que en otros países lo que existe son Contralorías o Auditorías Generales de tipo unipersonal, como sucede en Perú, México, Panamá, Colombia, Venezuela, Costa Rica, Ecuador y otros.

De acuerdo con García Cobián (2013) la función de fiscalización o control que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores puede asumir diversas modalidades, dependiendo de distintos criterios, los cuales se citan a continuación:

- a) Según el momento en que se realiza el control, este puede ser previo o posterior. Cuando se realiza antes de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo. Si, por el contrario, se implementa una vez que las acciones objeto de control se han realizado, entonces se denomina control posterior.
- b) Con relación a su ubicación, el control gubernamental, ejercido por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, es externo. Este tipo de control se contraponen al control interno que realiza un órgano especializado que forma parte de la misma entidad pública, sobre otras dependencias de su organización. No obstante su ubicación, este órgano debe estar premunido de garantías de independencia necesarias para ejercer los controles dentro de su organización.
- c) Si tomamos en cuenta como criterio el parámetro de fiscalización, podemos distinguir otras tres modalidades de control que asumen las entidades fiscalizadoras superiores. En tal sentido, puede

identificarse el **control de legalidad de la gestión financiera y presupuestal del Estado**, que se entiende como la supervisión de la sujeción de las acciones y decisiones en materia de ejecución presupuestaria a la Ley de Presupuesto y otras normas que rigen el funcionamiento de la administración pública y la utilización de recursos estatales. A dicho control se encuentra asociada la **función de identificación de responsabilidades, administrativas, civiles o penales** que pudieran constituir infracciones al ordenamiento jurídico y que deben ser investigadas para determinar la existencia de tales responsabilidades. Esta función contribuye a prevenir los actos irregulares y reducir los riesgos de corrupción, participando también otras instituciones públicas, tales como el Ministerio Público y el Poder Judicial. Finalmente si se considera como parámetros de control la economía, eficiencia, eficacia, rentabilidad, utilidad o resultados de la gestión financiera y presupuestal, entonces la entidad de fiscalización superior se encontrará ejerciendo el **control de gestión de desempeño**.

De acuerdo con lo expuesto en el punto c) del presente capítulo, si bien universalmente se reconocen los aportes de la auditoría financiera contable y de la auditoría de la legalidad para controlar una correcta y adecuada gestión pública, también desde hace muchos años se viene insistiendo en la insuficiencia de dichos tipos de auditorías para mejorar el desempeño de las entidades auditadas, puesto que la eficiencia no se consigue solo mediante el cumplimiento de la normativa y el control de los estados financieros.

## **2. Entidades de fiscalización superior y su rol en la rendición de cuentas**

«La rendición de cuentas es un proceso mediante el cual funcionarios, servidores públicos y particulares que manejan recursos del erario informan y explican, de manera detallada, ante la autoridad competente y ante la ciudadanía, las decisiones adoptadas en ejercicio de sus funciones, y responden por la gestión y resultados de sus acciones, siendo sujetos de las sanciones sociales y legales que el ordenamiento jurídico prevea, según si su manejo ha sido o no el adecuado a los propósitos definidos» (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores [OLACEFS] 2014: 15).

De acuerdo con la OLACEFS (2014), la efectividad de la rendición de cuentas depende del alcance y de cuan efectivo sea el control institucional en cuanto a la revisión, interpretación y dictamen referente a la gestión de los servidores públicos, así como también de la capacidad para establecer responsabilidades y aplicar sanciones en el marco de la ley a los entes competentes. El control previo ejercido por una entidad fiscalizadora superior implica impedir un perjuicio para el Estado antes de producirse el hecho, por el contrario el control posterior, reclama la

responsabilidad de la institución pública que ha incurrido en una falta o delito, conllevando a una indemnización por el perjuicio producido, así como la prevención en el futuro de no repetir las mismas infracciones y en situaciones graves: delitos.

«Diferentes autores dan cuenta de una amplia gama de modalidades y formas de rendición de cuentas, entre las que pueden señalarse las más tradicionales, como la rendición de cuentas horizontal y vertical, hasta aquellas que establecen interacciones institucionales y sociales que han denominado como diagonal o transversal, social, híbrida, mutua, legal y sobre resultados. Sin embargo, independientemente de las formas que ha adoptado la rendición de cuentas o que mejor se adapten para interpretar su alcance o impacto, parece haber un consenso en que esta tiene dimensiones insustituibles (ver la tabla 6). En primer lugar, está la dimensión informativa, que se refiere a la acción de presentar los hechos generados en el ejercicio de la función pública; en segundo lugar, la dimensión explicativa, que remite a la justificación de las acciones que dieron lugar a las decisiones públicas; y, en tercer lugar, a la posibilidad de establecer sanciones. Más recientemente se ha introducido el término de receptividad como un elemento que indica la capacidad de los funcionarios y políticos de considerar las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas» (OLACEFS 2014: 12).

**Tabla 6. Componentes de la rendición de cuentas desde la perspectiva de las entidades fiscalizadoras**

Dimensiones	Competencias y responsabilidades de las EFS	Interrelaciones
Información	- Realiza control externo basado en el reporte de información de las entidades bajo su control.	- Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control. - Poder Legislativo.
	- Hace la inspección de las cuentas públicas y de la gestión realizada aplicando técnicas de auditoría e investigaciones especiales.	
	- El alcance del control varía de acuerdo con el marco normativo, que va desde la revisión legal y financiera hasta el análisis de sustentabilidad de las políticas públicas, pasando por la evaluación de la gestión y el desempeño institucional.	
Explicación	- Realiza el análisis de las cuentas nacionales y del comportamiento macroeconómico con base en las competencias de vigilancia y control.	- Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control. - Poder Legislativo.
Responsabilidad	- Determina responsabilidades en el cumplimiento de metas y objetivos previstos, y por los resultados obtenidos en términos de eficiencia, eficacia y economía. - Detecta responsabilidades administrativas y legales por la administración de los recursos públicos.	- Entes gubernamentales y entidades sujetas a su control. - Oficinas o entidades de control interno.
Sanción	- Aplica las sanciones económicas y administrativas o promueve su aplicación, según su competencia.	- Organismos de justicia - Oficinas o entidades de control interno.



Fuente: OLACEFS (2014).

### **3. Entidades de fiscalización superior y el control por resultados**

De acuerdo con la Contraloría General de la República de Costa Rica (2010), no es extraño que el denominador común de todas las EFS de la región sea que sus acciones se hayan ampliado más allá del control de legalidad y de manejo financiero-contable, para abarcar también el control de eficiencia, salvo en el caso de las EFS de Chile que termina aplicándolo por la vía de los exámenes y recomendaciones que permiten los nuevos enfoques mundiales de control interno (COSO<sup>9</sup> y COSO ERM<sup>10</sup>).

Lo expuesto anteriormente explica por qué a nivel de las EFS de la OLACEFS se practican no solo auditorías financiero contables y de legalidad, sino más bien auditorías de gestión, las cuales buscan fundamentalmente ejercer un control sobre la eficacia, la eficiencia y la economía de la gestión (ver la tabla 7).

De acuerdo con el documento: Lineamientos de Auditoría de Gestión de OLACEFS, las auditorías de gestión tienen características que las distinguen de las auditorías tradicionales. Al contrario de las auditorías de regularidad, que adoptan patrones relativamente fijos, las auditorías de gestión, debido a la variedad y complejidad de los problemas, tienen más flexibilidad en la elección de los sujetos, los objetos de la auditoría, los métodos de trabajo y la forma de comunicar las conclusiones de la auditoría. Las auditorías de gestión emplean una amplia selección de métodos de evaluación e investigación en diferentes campos del conocimiento, especialmente de las ciencias sociales.

Por lo expuesto anteriormente el principal criterio de la selección del objeto es la capacidad de la auditoría de agregar valor a través de su contribución a la mejora de la gestión. Entre otros criterios a considerarse en las auditorías de gestión se encuentran: la materialidad, la pertinencia y la vulnerabilidad.

---

<sup>9</sup> En 1992, el Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission (COSO) publicó Marco Integrado de Control Interno (el marco original). Este marco original ha obtenido una gran aceptación y es ampliamente utilizado en todo el mundo, siendo reconocido como un marco líder para diseñar, implementar y desarrollar el control interno y evaluar su efectividad. En: <[http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/Normativa\\_Aso-ciada/coso\\_2013-resumen-ejecutivo.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/Control-Interno/Normativa_Aso-ciada/coso_2013-resumen-ejecutivo.pdf)>.

<sup>10</sup> Enterprise Risk Management – Integrated Framework: Marco Integrado de Administración de Riesgos Corporativos.

**Tabla 7. Tipos de indicadores**

Tipo de indicador	Definición
Economía	“De acuerdo con las normas de auditoría, economía significa reducir al mínimo el coste de los recursos utilizados para realizar una actividad, con calidad requerida. La economía solo podrá medirse si existe un criterio razonable –o motivos– para hacerlo. Esto se refiere a la capacidad de una institución de gestionar adecuadamente los recursos financieros disponibles para ellos” (OLACEFS).
Eficiencia	La eficiencia está relacionada con la economía. También en este caso la cuestión central se refiere a los recursos utilizados. La pregunta principal es si estos recursos se han empleado de manera óptima o satisfactoria, o si se hubieran logrado los mismos o similares objetivos, desde el punto de vista de la calidad y del plazo de tiempo, con menos recursos” (OLACEFS).
Eficacia	“La eficacia constituye esencialmente un concepto de logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos fijados, los productos aportados y los objetivos cumplidos. La eficacia consta de dos partes: la cuestión sobre si se han logrado los objetivos de la política, y la cuestión sobre si esto puede atribuirse a la política aplicada” (OLACEFS).
Calidad	“Cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados” (CEPAL).

Fuente: Elaboración propia 2016.

De acuerdo con lo detallado en la tabla 7, es posible inferir que si bien es fundamental cumplir con los objetivos y metas (eficacia), no es adecuado realizar una evaluación independientemente del costo, de la productividad y de la calidad.

«La elaboración de criterios o indicadores de eficiencia, eficacia y economía de gestión requiere que éstos estén informados de ciertos atributos o características tales como pertinencia, relevancia, confiabilidad e impacto, de modo que reflejen con la mayor propiedad posible información útil y apropiada sobre el real desempeño que una unidad, departamento, ministerio o institución ha tenido en un período dado, en términos de logro de objetivos y metas, costos asociados a los productos o servicios ofrecidos, productividad y calidad» (Contraloría General de la República de Costa Rica [CGR] 2010: 132).

#### **4. La Contraloría General de la República en el ordenamiento constitucional peruano**

«La Contraloría General de la República del Perú responde a la figura de una Entidad Fiscalizadora Superior, directamente prevista en la constitución como un organismo autónomo y cuya misión es la cautela de fondos y presupuesto público, a través del control de la legalidad de la ejecución del presupuesto y la gestión de los recursos públicos, para cuyo efecto supervisa el correcto funcionamiento de la administración estatal, la transparencia y la probidad en el ejercicio

de la función pública» (García Cobián 2014: 45).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú, en el ordenamiento constitucional peruano, la Contraloría General de la República es un organismo constitucional autónomo y órgano superior del Sistema Nacional de Control (SNC), encargado de la supervisión de la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El referido artículo no resulta ser suficiente para encuadrar la misión constitucional de la institución, es en función a ello necesario analizar el bloque de constitucionalidad que corresponde a la delimitación de funciones y competencias de la Contraloría General de la República, para ello es necesario realizar la revisión de la Ley N° 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, 2001), así como de la Ley 29622 (Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, 2010).

De acuerdo con lo establecido en el capítulo III, artículo 16 de la Ley N° 27785 la Contraloría General es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, dotado de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, que tiene por misión dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental. En este mismo artículo se hace referencia a que la Contraloría General de la República no puede ejercer atribuciones o funciones distintas a las establecidas en el Constitución Política. En el año 2010, en la Ley N° 29622, artículo 1 se realiza la incorporación del subcapítulo II en el capítulo VII del título III de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, el subcapítulo incorporado refiere al proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

## **Capítulo V. Sistema Nacional de Control en el Perú**

### **1. Descripción del Sistema Nacional de Control**

De acuerdo con lo establecido en el capítulo I, artículo 12, de la Ley N° 27785, el Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio de control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule.

### **2. Atribuciones del Sistema Nacional de Control**

De acuerdo con lo establecido en el capítulo II, artículo 15, de la Ley N° 27785, entre las principales atribuciones del Sistema Nacional de Control tenemos las siguientes:

- a) Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado.
- b) Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar.
- c) Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.
- e) Emitir como resultado de las acciones de control efectuadas, los informes respectivos con el debido sustento técnico y legal.

### **3. Estructura del Sistema Nacional de Control**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13, de la Ley N° 27785, “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” y sus modificatorias, el Sistema Nacional de Control se encuentra conformado por los siguientes órganos de control:

- Contraloría General de la República como ente técnico rector del sistema.
- Los Órganos de Control Institucional.
- Sociedades de Auditoría Externa, designadas por la CGR.

La descripción es la siguiente:

### 3.1 La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es el ente técnico rector del Sistema Nacional de Control, posee autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, su misión es dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental. La Contraloría General de la República tiene como principales funciones: supervisar la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

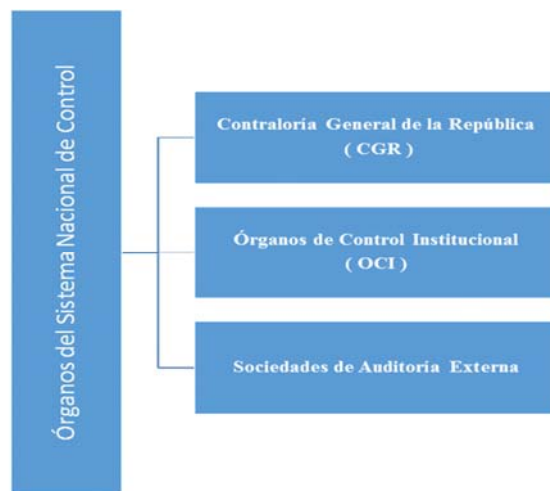
### 3.2 Sociedades de auditoría externa

Las sociedades de auditoría, según la Ley N° 27785, comprenden a las personas jurídicas calificadas e independientes, que son designadas por la Contraloría General, mediante Concurso Público de Méritos, y son contratadas por las diversas entidades públicas para: examinar las actividades y operaciones de las mismas; opinar sobre la razonabilidad de sus estados financieros; así como evaluar la gestión, captación y uso de los recursos asignados

### 3.3 Órganos de Control Institucional (OCI)

Los OCI son los órganos conformantes del SNC, cuya finalidad es llevar a cabo el control gubernamental en la entidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N° 27785, promoviendo la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como, el logro de sus resultados, mediante la ejecución de los servicios de control (simultáneo y posterior) y servicios relacionados.

**Gráfico 5. Órganos del Sistema Nacional de Control**



Fuente: Elaboración propia 2016.

#### **4. La Contraloría General de la República y su rol en el desempeño**

La Contraloría General de la República viene implementando un proceso de modernización del Sistema Nacional de Control, lo cual se encuentra contemplado en el Plan Estratégico Institucional 2012-2014. El proceso de modernización al que se hace referencia, involucra la adopción de un nuevo enfoque de control, fundamentado en la necesidad de crear valor para la ciudadanía mediante el ejercicio de control gubernamental que contribuya a la mejora de la gestión pública. Es así que entre uno de los componentes principales del enfoque de control se encuentra la “Auditoría de Desempeño”, que tiene por finalidad evaluar la calidad y el desempeño de entrega de los bienes que brindan las entidades públicas, considerando el impacto positivo en el bienestar del ciudadano.

Las auditorías de desempeño consideran un enfoque orientado a problemas, lo cual implica evidenciar aquellas áreas de mejora en la gestión pública para identificar y analizar sus principales causas desde distintas dimensiones, en función de ello es que las auditorías de desempeño formulan recomendaciones que permitan su implementación mediante las acciones de mejora correspondientes. El análisis de las auditorías de desempeño puede adquirir un carácter transversal dado que examina la entrega de bienes o prestación de servicios públicos, en la que pueden intervenir diversas entidades, de distintos sectores o niveles de Gobierno.

Es importante mencionar que las auditorías de desempeño no se encuentran orientadas a determinar responsabilidades de tipo administrativo funcional, civil o penal por el contrario mediante un trabajo conjunto con las entidades públicas responsables de provisión de dichos bienes o servicios, busca identificar áreas de mejora en su gestión, así como crear sinergias que contribuyan a ello.

De acuerdo con lo establecido en la Directiva N° 011-2013-CG/ADE, las auditorías de desempeño tienen como finalidad contribuir a una mejora de la gestión de los recursos públicos, de tal forma que se realice con eficiencia, eficacia, economía y calidad. Dentro de su alcance se encuentran las siguientes disposiciones de aplicación obligatoria a:

- Los órganos del Sistema Nacional de Control que tengan participación en el desarrollo de las auditorías de desempeño, según sus competencias.
- Las Entidades Públicas sujetas al ámbito del SNC, 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

## **Capítulo VI. Auditorías de desempeño en el Perú: Evaluación de cuatro casos de estudio**

Con la finalidad de evaluar el impacto de las auditorías de desempeño en la gestión pública, se ha considerado evaluar 4 auditorías de desempeño de las 6 concluidas al 31 de diciembre del 2015 por la Contraloría General de la República, esto porque estas 4 auditorías han sido concluidas en el mes de abril del 2015, 8 meses antes de las 2 restantes, situación que permite un mayor tiempo para poder advertir mejoras en las entidades auditadas. Este ha sido el principal criterio para seleccionar las 4 auditorías, pues la finalidad de la evaluación es identificar mejoras en los servicios y productos auditados.

Las 4 auditorías evaluadas fueron: Auditoría de Desempeño a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativos; Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás; Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Vías Vecinales; y Auditoría de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional; cuyo análisis se desarrollará en los siguientes secciones.

### **1. Recolección de datos**

Para evaluar estas auditorías de desempeño, inicialmente se consideró revisar los informes de auditoría de desempeño resultantes, para tener conocimiento de aspectos relacionados con los objetivos de las auditorías, los procesos evaluados, los indicadores considerados etc. Estos informes fueron: Informe N° 1015-2014-CG/ADE “Examen de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa y de Control y Vigilancia en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional”, Informe N° 057-2015-CG/ADE “Examen de Desempeño a la “Producción, Distribución, Recepción y Promoción del uso de Materiales Educativos”, Informe N° 058-2015-CG/ADE “Examen de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional “CunaMás””, y el Informe N° 253-2015-CG/ADE “Examen de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Caminos Vecinales”.

En el marco de la evaluación de las auditorías de desempeño, se consideraron algunos indicadores de desempeño para su análisis dependiendo de los servicios evaluados, los objetivos trazados, o la disponibilidad de información, tal es el caso que para el tema de la auditoría a los materiales educativos se consideraron como indicadores la eficacia (materiales en cantidad suficiente) y calidad (considerando el atributo de oportunidad en la entrega de materiales); para la auditoría al mantenimiento de vías vecinales se consideraron los indicadores de eficacia (mantenimiento de

caminos priorizados según necesidad), economía (capacidad administrativa de manera óptima) y calidad (oportunidad y cumplimiento de características técnicas); sin embargo, para la auditoría a SERNANP solo se consideró la eficacia bajo el enfoque de presupuesto de resultados, porque no se cuentan con otros referentes nacionales o internacionales y SERNANP se encuentra recién en proceso de consolidación. Los indicadores considerados, así como los objetivos de las auditorías se detallan en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Resumen de objetivos e indicadores**

Auditoría de desempeño	Objetivo de estudio	Indicadores
Auditoría de Desempeño a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativos.	Identificar los principales factores de los procesos de producción, distribución, recepción y promoción de materiales educativos, que limitan su uso por parte de los estudiantes.	Eficacia: Material en cantidad suficiente. Calidad: Recepción oportuna de materiales.
Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás	Determinar los factores que afectan la atención integral a los usuarios del servicio del cuidado diurno, para el logro en su objetivo de reducción de la brecha de desarrollo infantil.	Eficacia: Logro de los objetivos en la producción y entrega de servicio. Economía: Administración de recursos financieros (a nivel de comité de gestión). Calidad: Capacidad del servicio para atender en forma directa a las necesidades de los usuarios.
Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Vías Vecinales	Determinar si la gestión del servicio de mantenimiento de las vías locales realizadas por los Gobiernos locales permite la adecuada cobertura del servicio.	Eficacia: Mantenimiento de los caminos vecinales afirmados priorizados según necesidad técnica. Economía: Capacidad de administrar de una manera óptima los recursos financieros. Calidad: Servicios oportunos y cumplimiento de características técnicas.
Auditoría de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional	Determinar los principales factores que afectan el logro de objetivos de la conservación de la diversidad biológica y del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas.	Eficacia: Eficacia de la gestión (enfoque de presupuesto por resultados)

Fuente: Informes N° 1015-2014-CG/ADE, N° 253-2015-CG/ADE, N° 058-2015-CG/ADE, y N° 057-2015-CG/ADE.

## 2. Análisis e interpretación

Como parte del análisis, se revisaron las conclusiones y recomendaciones derivadas de los informes resultantes de las auditorías de desempeño de los 4 casos, cuyo resumen se presenta a continuación:



- Auditoría de Desempeño a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativo: En las conclusiones se han identificado limitaciones en los procesos de adquisiciones, falta de una adecuada planificación, inadecuada infraestructura, personal poco capacitado, escasa información estadística que permita hacer un cálculo real de necesidades y un seguimiento oportuno de la distribución, estas deficiencias fueron advertidas tanto a nivel de MINEDU como de las UGEL. Asimismo las recomendaciones buscan por ejemplo: estandarizar los procesos de adquisiciones, tener instrumentos de gestión alineados e integrados, evaluar a las UGEL para mejorar sus capacidades y desarrollar sistemas de información tanto para poder contar con un estimado real de las necesidades como para hacer un adecuado seguimiento y monitoreo de la distribución.
- Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás: Entre otros aspectos para esta auditoría se concluye una inadecuada planificación para cada uno de estos subprocesos de capacitación, sea por no considerar previamente las altas tasas de deserción de las madres cuidadoras, los perfiles de las madres cuidadoras, ausencia de diagnósticos previos de experiencias de los padres, o la falta de fichas de registro de información, además del uso inadecuado de los instrumentos en la generación de experiencias de aprendizaje, como matrices de articulación que permitan individualizar la información sobre el desarrollo del niño. Como resultado de estas conclusiones, las recomendaciones formuladas en el informe de auditoría, señalan la necesidad de establecer lineamientos para la planificación, estimar costos de la planificación y evaluar la asignación directa de recursos, definir perfiles y roles de los distintos actores de estos subprocesos, sistematizar la información resultante de las actividades de planificación, establecer indicadores para evaluar el desempeño de las cuidadoras, evaluar los resultados de los programas piloto de la experiencias de cuidado de los padres de niños en “situación de riesgo nutricional”, y actualizar la definición del estado de “situación de riesgo nutricional”
- Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Vías Vecinales: Siendo las conclusiones del informe: la poca coordinación de políticas entre PVD (Provincias Descentralizadas) órgano encargado de desarrollar las actividades de preparación, gestión, administración y de ser el caso la ejecución de proyectos de infraestructura departamental y rural y los IVP (Institutos Viales Provinciales) órgano adscrito a las municipalidades provinciales que programa y ejecuta estudios, obras y actividades del Plan Vial Provincial Participativo, evaluar y actualizar este plan, entre otros; identificándose que no se cuenta con suficiente información para formular planes estratégicos ni para establecer indicadores de logros de objetivos; tampoco se cuenta con suficientes recursos porque: no se considera como inversión el mantenimiento de vías, y el incremento de la demanda de las vías a mantener;

finalmente algunas veces no convergen el objetivo social y el objetivo económico del área de transportes. Formulándose las siguientes recomendaciones: Definición de metodologías para actualizar instrumentos de planificación y para elaborar planes estratégicos que alineen la planificación sectorial y territorial; articular lineamientos técnicos, promover coordinaciones entre los distintos niveles de Gobierno; elaborar sistemas de información, evaluar el uso de tecnologías con la finalidad de establecer un sistema de seguimiento y monitoreo a la ejecución de las obras de mantenimiento, identificación de necesidades, priorizar presupuestalmente tramos a hacer mantenimiento.

- Auditoría de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional: El informe concluye la ausencia de lineamientos para los procesos de gestión participativa, actividades de control y vigilancia, actividades de monitoreo de diversidad biológica, y la gestión de investigación en las Áreas Naturales Protegidas, identificando, asimismo se evaluaron los niveles de demarcación jurídica y física de las ANP evidenciando un bajo nivel en ambos aspectos; en ese sentido las recomendaciones estuvieron orientadas a establecer lineamientos y directivas que permitan una mejor gestión en estos procesos, así como establecer áreas que se hagan responsables de los mismos y la capacitación de personal; y que se continúe con el levantamiento de información para culminar la demarcación física y coordinar con la SUNARP para la demarcación jurídica.

### **3. Resultados del análisis**

El nivel de cumplimiento de las acciones propuestas por las entidades involucradas para la implementación de las recomendaciones de las cuatro auditorías de desempeño realizadas por la Contraloría General de la República, se muestra la siguiente tabla:

**Tabla 9. Nivel de cumplimiento del plan de acción de las auditorías de desempeño**

Auditoría de desempeño*	Fecha del plan de acción remitido por la entidad	Recomendaciones	Total acciones	Cumplió	Parcialmente	No Cumplió	Pendiente	Cumplimiento a la fecha *
Auditoría de Desempeño a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativos.	07 de agosto de 2015	9	19	10	3	6	0	52,63%
Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás	15 de abril 2015	18	27	12	0	12	3	50,00%
Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Vías Vecinales	15 de julio de 2015	20	34	7	0	7	20	50,00%
Auditoría de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional	12 de febrero de 2015	20	33	32	0	0	1	100,00%

Fuente: Aplicativo Web SIGUE PLAN - Seguimiento al Plan de Acción de las Auditorías de Desempeño.

\* Cumplimiento al 20 de enero de 2017.

Como se puede observar, de las cuatro auditorías al 20 de enero de 2017, solo la “Auditoría de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional” tiene un nivel de implementación de 100% de ejecución de acciones propuestas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP. Respecto a las tres auditorías de desempeño restantes, estas presentan al 20 de enero de 2017, un avance en promedio del 50%.

Es necesario precisar que en los informes de auditorías de desempeño, la Contraloría General de la República realiza las conclusiones y formula las recomendaciones de mejora; y posteriormente es el titular del pliego del programa evaluado quien propone y remite el plan de acción, donde se detallan las acciones y medios de verificación para atender las recomendaciones formuladas, señalando también los plazos establecidos para su implementación.

En la siguiente tabla se presentan las mejoras identificadas en las entidades, como resultado de las recomendaciones formuladas en los informes, y solo para el caso de SERNANP, mejoras en los procesos evaluados:

**Tabla 10. Mejoras identificadas en las entidades auditadas**

Auditoría de desempeño	Mejoras de proceso	Mejora en la gestión
A la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprobó el “Instructivo para el proceso de contratación del servicio de impresión y distribución de materiales educativos”, el cual incluye: “Contenido y pautas para la elaboración de los términos de referencia para el proceso de contratación del servicio de impresión y distribución de materiales educativos”.</li> <li>Se elaboraron Tableros de Control – Distribución UGEL IIEE, que considera aspectos de estrategia, producto, avances de distribución de MINEDU a UGEL, avances de contratación de servicios de almacén, avances de contratación de servicios de transporte, avances de distribución de UGEL – IIEE.</li> <li>Se realizó una evaluación situacional que incluyó los siguientes casos: Estado situacional de los almacenes de materiales educativos de las unidades de gestión educativa local; Recopilación de información del estado de los almacenes para materiales educativos ante la ocurrencia del fenómeno del niño; Propuesta de intervención para prevención y mitigación de riesgos en almacenes y sedes institucionales de DRE y UGEL en el marco de la emergencia por el Fenómeno del Niño – FEN; Estado situacional de los almacenes de materiales educativos de las unidades de gestión educativa local; Estadísticas por región del presupuesto, tiempo de desplazamiento, personal y proveedores de transporte utilizados para la distribución de material educativo.</li> <li>Se desarrolló una metodología de proyección de matrícula educativa, la cual describe el comportamiento anual del sistema educativo de educación básica regular, desde el año 2011 al 2017.</li> </ul>	--
Al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprobó la Directiva N° 009-2016-MIDIS/PNCM “Lineamientos Técnicos de los Servicios del Programa Nacional CunaMás” cuya finalidad es contar con un instrumento marco que facilite la formulación y aplicación de los procedimientos necesarios para la implementación y funcionamiento con calidad de los servicios que brinde el PNCM a las niñas y niños de 0 a 36 meses, sus familiares y a mujeres gestantes.</li> <li>Se entregó a la Dirección Ejecutiva del PNCM la matriz de competencias del equipo técnico, que tiene por objetivo definir las responsabilidades, competencias generales, competencias específicas, competencias funcionales y las condiciones necesarias para el desempeño eficiente del equipo técnico.</li> <li>Se remitió el Plan de Capacitación 2016, que tuvo como objetivo desarrollar un proceso planificado continuo y participativo en los equipos técnicos y actores comunitarios, para lograr gradualmente su cambio individual e institucional a través de actividades de formación y capacitación.</li> <li>Se entregó a la Dirección Ejecutiva del PNCM la Guía Metodológica de Capacitación a Madres Cuidadoras del Servicio Diurno, que es una pauta de soporte pedagógico para la realización de las capacitaciones a actores comunales (madres cuidadoras).</li> <li>Se remitió el documento de Estrategias de Acompañamiento en la Atención Integral del Servicio de Cuidado Diurno.</li> </ul>	--
Al Servicio de Mantenimiento de Vías Vecinales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se incorporó en el Manual de Carreteras - Mantenimiento o Conservación Vial, denominado “Mantenimiento Rutinario Manual en Caminos Vecinales o Rurales por parte de los Gobiernos Locales”, que permitirá la homogeneidad de los conceptos técnicos asociados que permitan definir los objetivos de cada mantenimiento manual, mecanizado u otros.</li> <li>Se presentó el Plan Anual de Fortalecimiento Institucional de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional (UGDI), que tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales y regionales en el marco de sus funciones y competencias en materia de gestión de los caminos departamentales y vecinales.</li> <li>Se incorporó en el Manual de Inventarios Viales, denominado “Inventario Vial para la Planificación Vial Estratégica de la Red Vecinal o Rural de los Gobiernos Locales”, que permitirá orientar al técnico en el empleo y uso de los formatos y fichas de trabajo para el levantamiento del inventario vial georreferenciado de la red vecinal o rural.</li> <li>Se remitió a la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, el anexo de la versión 2017 del Programa Presupuestal 0138 “Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte”, cuya versión contiene mejoras en las secciones de diagnóstico y diseño, resaltando la actualización metodológica del producto: “Camino vecinal con mantenimiento vial”.</li> </ul>	--
A los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se aprobaron los lineamientos para la gestión participativa en el Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas por el estado que entre otros incluye el Concepto, Estructura, Componentes y Actividades de la Gestión Participativa del SINANPE y Estrategias de Implementación y Monitoreo de la Gestión participativa. Se elaboró el Documento de Trabajo Mapa de Actores y Radar de la Participación en los Procesos de Elaboración de Planes Maestro del SINANPE. Se aprobó el plan de desarrollo de personas 2016 del SERNANP.</li> <li>Se aprobó el Plan de Capacitación de Personas que participan en la Gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (2016-2018)</li> <li>Se aprobaron los siguientes lineamientos: “Lineamientos de la Vigilancia y Control en las Áreas Naturales Protegidas” y los “Lineamientos para los Patrullajes en Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional”.</li> <li>Se emitió el Informe N° 033-2016-SERNANP-OPP de 1.Feb.2016, el cual concluye que los resultados estratégicos del Plan Estratégico Institucional PEI 2014 – 2018 se encuentran articulados a las actividades y programas de las dependencias del SERNANP incluidas en el POI 2016.</li> <li>Se establecieron los criterios a considerar para la Programación Multianual, que garantice la programación del gasto público en materia de personal activo y cargas sociales, así como los gastos básicos y aquellos gastos ineludibles, con lo cual se establece las necesidades reales para desarrollar las actividades de patrullaje de manera eficiente.</li> <li>Se aprobaron los “Lineamientos de Monitoreo de la Biodiversidad y Ecosistemas en las Áreas Naturales Protegidas”.</li> <li>Se elaboró el Informe de Diagnóstico de Necesidades de Demarcación Física de las ANP validados y costeados; el Instructivo para el Saneamiento Físico-Legal, de las ANP; el Informe Consolidado de Necesidades de Investigación; y el Informe de convenios que contiene 13 convenios de investigación, con 3 universidades, 4 ONG y 6 otros organismos públicos.</li> </ul>	<p>Entre las mejoras de gestión entre el año 2014-2015, se identificó:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento de % de superficie terrestre protegida de 16,93% a 17,22%.</li> <li>ANP con Comité de Gestión de 60 a 61.</li> <li>Flujo de visitantes a las ANP de 1.316.269 a 1.603.268.</li> <li>Inscripciones registrales de ANP, de 0 a 7.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia 2016.

De la información anteriormente citada, se han identificado mejoras en los procesos de los servicios evaluados, como se resume a continuación:

- En el caso de la auditoría al MINEDU, el informe de auditoría concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente: Ausencia de planificación y deficiencias en los procesos de contratación, que afectan la distribución oportuna de los cuadernos de trabajo y los textos escolares desde el MINEDU a las UGEL; limitaciones en la distribución de cuadernos de trabajo y textos escolares de las UGEL a las IIEE, por no contar con RR.HH. capacitados, servicios de transporte, información oportuna ni sistemas de seguimiento; los textos escolares y cuadernos de trabajo no se entregaron en la cantidad requerida del MINEDU a las UGEL y de estas a las IIEE, al no existir buena información que permita un real cálculo de necesidades, ausencia de lineamientos para su distribución en las UGEL, y a que algunos docentes no distribuyen los materiales según los establecido; no se garantiza una conservación adecuada de los materiales educativos por parte de las UGEL, pues no todas cuentan con almacenes ni transportan estos según las condiciones necesarias. En ese sentido, las recomendaciones que se formularon en el citado informe estuvieron orientadas, a superar los hechos descritos.
  
- Entre las mejoras que se pudieron identificar tenemos: el establecimiento de lineamientos para uniformizar criterios para la contratación de servicios de reproducción y distribución de materiales educativos y agilizar este proceso; el diseño de tableros de control para hacer seguimiento a estos procesos (distribución del MINEDU a las UGEL y almacenamiento y distribución de las UGEL a las IIEE); elaboración de estudios del estado situacional de los almacenes gestionados por las UGEL; el desarrollo de una metodología para calcular la demanda de materiales educativos. Es decir, estas herramientas y mejoras ayudarían a hacer más ágiles los procesos de elaboración, adquisición y transporte de materiales educativos, contar con adecuada información para determinar las necesidades y hacer un correcto seguimiento y monitoreo de la distribución de materiales educativos e identificar las necesidades para su almacenamiento.
  
- Como resultado de la auditoría al programa CunaMás, se establecieron las siguientes conclusiones: Inadecuada planificación de las actividades de capacitación sin una definición clara del perfil de competencias; ejecución de las actividades de planificación afectada por la alta deserción de las cuidadoras, falta de claridad en la asignación de las tareas y poco presupuesto; la planificación de experiencias de aprendizaje de los niños se realizó con limitaciones de los insumos en su uso y estandarización por deficiencias de registro,

sistematización y consolidación de información; dificultades asociadas con la matriz de articulación porque no permite individualizar la información de los niños según indicadores de desarrollo establecidos; actividades de planificación sin diagnóstico de prácticas de cuidado de los padres, ni ficha de seguimiento de atención y desarrollo integral de niños. Estando las recomendaciones orientadas a superar estas debilidades.

- Entre las mejoras identificadas se pueden citar: lineamientos técnicos para establecer procedimientos que permitan la formulación e implementación con calidad de este servicio (el cual define: los servicios del programa; los objetivos, ejes y actividades en la prestación de los servicios brindados; y los procesos para la implementación y funcionamiento de los servicios); el desarrollo del plan de capacitación 2016, y una guía metodológica de capacitación de madres cuidadoras; la elaboración de una matriz de competencias del equipo técnico; y estrategias de acompañamiento en la atención integral de este servicio (se analizan experiencias de acompañamiento con la finalidad de identificar estrategias que se ajusten a las necesidades del programa). Con estas acciones adoptadas, se estarían estableciendo las herramientas necesarias para definir claramente las competencias y responsabilidades del equipo técnico y fortalecer la capacitación de este equipo y madres cuidadoras, con esto se mejoraría la eficacia y calidad del servicio del programa CunaMás.
  
- Entre las conclusiones señaladas en la auditoría al servicio de mantenimiento de vías vecinales, tenemos: Institutos viales sin planificación vial, pues el enfoque de Provías Descentralizado (PVD) convive con otros programas a nivel local y nacional; no se contaba con suficiente ni adecuada ni oportuna información para la elaboración de una planificación vial estratégica; limitados recursos financieros para el servicio de mantenimiento, pues el mantenimiento se ve como gasto corriente, mayor kilometraje de tramos para mantener y falta de experiencia para la administración de convenios de transferencia financiera; a nivel nacional y local existen dificultades para un adecuado seguimiento, para el primer caso por limitaciones de PVD por las herramientas informáticas y la calidad operativa, y para el segundo caso limitaciones de personal y de logística y capacidad administrativa; intervenciones del sector transportes con distintos objetivos que a veces se cruzan, como el objetivo social (uso intensivo de mano de obra para asegurar la *transitabilidad* permanente) y el objetivo económico, con estándares técnicos más altos para una mejor coordinación de los caminos; sistemas de información que no permiten elaborar indicadores del logro de objetivos. Formulando recomendaciones para mejorar estos puntos críticos.

- Entre las mejoras identificadas tenemos: la elaboración del manual de mantenimiento y conservación vial; elaboración del manual de inventario vial; revisión del reporte de supervisión semestral (identificándose para el año 2015, de una muestra de 11%, que una de 29 municipalidades provinciales no contaba con el Inventario de Condición Vial); propuesta técnica para la categorización de los Institutos Viales Nacionales; el Plan Anual de Fortalecimiento Institucional de la Unidad Gerencial de Desarrollo Institucional con la finalidad de fortalecer a los Gobiernos locales y regionales en su gestión de mantenimiento de vías departamentales y vecinales. Estos lineamientos, evaluaciones y documentos de gestión van a permitir priorizar la demanda de mantenimiento de vías, así como fortalecer la gestión de los Gobiernos locales, ayudando con ello a mejorar la eficacia y calidad del servicio.
  
- Finalmente, la auditoría al SERNANP concluyó: Gestión participativa sin marco normativo e insuficiencia técnica y de recursos; las actividades de control y vigilancia no cuentan con lineamientos, hay escasez de recursos y su asignación no considera las características de la zona a vigilar; las actividades de monitoreo de la diversidad biológica no cuentan con lineamientos ni existe un área responsable de ella, tampoco hay personal capacitado; incompleto registro en la SUNARP de las Áreas Naturales Protegidas, entre otros, por la inconsistencia con el Sistema de Información Geográfica – SIG; demarcación física de las Áreas Naturales Protegidas en proceso de recopilación de información para estos fines y el establecimiento de hitos; el proceso de investigación en la ANP presenta limitaciones por no contar con una programación presupuestal, ni con una estrategia clara y tampoco un área responsable de este proceso. Formulando recomendaciones para superar estos aspectos.
  
- Como mejoras identificadas tenemos: Se establecieron lineamientos para normar la gestión participativa, la vigilancia y patrullaje de las ANP, para el monitoreo de la biodiversidad y ecosistema, informes de diagnóstico de necesidades de demarcación e informes de gestión de convenios y 13 convenios de investigación con diversas entidades, abarcando los procesos materia de la auditoría. Además, de la revisión de los informes de gestión de SERNANP, se pudo observar mejoras como el incremento de áreas territoriales vigiladas, incremento en el flujo de visitantes a las ANP, incremento de ANP registradas y cantidad de ANP con comités de gestión. Para este caso no solo se identificó mejoras a través de las acciones implementadas, sino además se identificaron mejoras en sus documentos de gestión.
  
- En todos los casos evaluados, se advierte que para estos programas no se han desarrollado indicadores de desempeño como instrumento que permita a sus gestores definir metas, evaluar



los servicios o productos prestados, a nivel de insumos, procesos, productos y/o resultados; indicadores que también puedan ser de acceso público para permitir una vigilancia ciudadana a estos programas.

Comparando los hechos identificados de la evaluación de las 4 auditorías de desempeño con la descripción de las auditorías de desempeño y el marco teórico de los modelos de gestión pública, observamos que las auditorías de desempeño evaluaron principalmente insumos y procesos, quedando pendiente la evaluación de productos y resultados; tampoco se han abordado todas las dimensiones del desempeño, en algunas ocasiones determinadas por los objetivos de la auditoría y en otros por las limitaciones que presentaban los programas evaluados. Asimismo, si bien el enfoque de la auditoría de desempeño se enmarca en la teoría de la nueva gestión pública, los programas evaluados están bajo la dirección de entidades que todavía tienen una estructura, organización, orientación que se rigen bajo los enfoques clásicos, como por ejemplo: una estructura burocrática, los programas se desarrollan a través de agencias del Gobierno, el rol del usuario final es aún pasivo y se le ve como cliente más que ciudadano; esto se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 11. Auditorías de desempeño y programas auditados**

Auditorías	Ámbitos evaluados				Indicadores	Organización de las instituciones	Rol del usuario	Ejecución de los programas	Servicio orientado a
	Insumo	Proceso	Producto	Resultado					
Auditoría de Desempeño a la Producción, Distribución, Recepción y Promoción del Uso de Materiales Educativo	X	X			Eficacia, Calidad	Burocrática	Pasivo	A través de agencias del Gobierno	Cliente
Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional CunaMás	X	X			Eficacia, Eficiencia, Calidad.	Burocrática	Pasivo	A través de agencias del Gobierno	Cliente
Auditoría de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Vías Vecinales	X	X			Eficacia, Eficiencia, Calidad.	Burocrática	Pasivo	A través de agencias del Gobierno	Cliente
Auditoría de Desempeño a los Servicios de Gestión Participativa, Control y Vigilancia en Áreas Naturales protegidas de Administración Nacional	X	X			Eficacia	Burocrática	Pasivo	A través de agencias del Gobierno	Cliente

Fuente: Elaboración propia 2016.

#### **4. Comparación de los casos de estudio con auditorías de desempeño internacionales**

Una vez realizado el análisis de las primeras auditorías de desempeño realizadas en el Perú y con la finalidad de brindar una visión más amplia del desarrollo y avance de estas en el mundo, a continuación se realiza una descripción comparativa bajo el mismo tema de estudio (por caso) de las auditorías realizadas en Perú versus auditorías realizadas en el mundo, básicamente a nivel de Latinoamérica, el Caribe y Centroamérica. De acuerdo con la investigación realizada, se ha contado con información relativa a las siguientes auditorías:

- **Auditorías de desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos**

Realizando una comparación a nivel de dos auditorías de desempeño realizadas a nivel de dos países de América Latina: Perú y México, es posible encontrar grandes coincidencias especialmente a nivel de los problemas observados, encontrándose entre las principales deficiencias: ineficientes instrumentos de gestión y sistemas de monitoreo. Se realiza en el **Anexo 1** una breve descripción de dos auditorías de desempeño cuyo objetivo principal es la entrega de libros de texto gratuitos a nivel de la escuela primaria.

- **Auditorías de desempeño a las áreas naturales protegidas de administración nacional**

En el **Anexo 2** se realiza una comparación de auditorías de desempeño realizadas a nivel de dos países: Perú y Brasil, se ha seleccionado ambos países por lo que representan en cuanto a diversidad biológica a nivel de Latinoamérica y el mundo. De la comparación efectuada a nivel de problemas observados se puede resaltar los siguientes puntos en común: Conceptualización inadecuada de gestión participativa, lo que lleva consigo a una insuficiente cantidad de comités de gestión (participación de la comunidad); ausencia de una clara delimitación de fronteras, siendo para el caso del Perú que la consolidación territorial (la demarcación jurídica y física de las áreas naturales protegidas) estaba recién en proceso de implementación en el momento de la primera auditoría realizada, en el caso de Brasil una de las principales amenazas detectadas en lo que refiere a delimitación de fronteras es la creciente expansión urbana. Asimismo, pese a la gran riqueza de ambos países en biodiversidad, existe una limitada ejecución de investigación de esta. De acuerdo con el Banco Mundial (2014), el problema no solo en Brasil sino en todo el mundo, es que el ritmo de extinción de las especies es mucho más rápido que el de la ciencia para identificar y descubrir nuevas especies.

- **Auditorías de desempeño a las redes viales**

De acuerdo con Chaverri (2014), Costa Rica por medio del LanammeUCR<sup>11</sup> inició en el año 2002 la ejecución de auditorías técnicas en la red vial nacional costarricense. Uno de los objetivos de estos estudios fue el incorporar el componente de seguridad vial en los proyectos de carreteras y crear conciencia en la práctica de la ingeniería de carreteras costarricenses con respecto a la seguridad vial, contribuyendo con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común. En el **Anexo 3** es posible apreciar una comparación de auditorías de desempeño a nivel de Perú y Costa Rica.

---

<sup>11</sup> El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), es una entidad académica de investigación adscrita a la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica. Fundado en la década de 1950, es un Laboratorio Nacional especializado en la investigación aplicada, la docencia y la transferencia tecnológica en el campo de la protección de la infraestructura civil, vial y líneas vitales. Referencia: <http://www.lanamme.ucr.ac.cr/index.php/2012-04-10-18-56-53/¿qué-es-el-lanammeucr.html>.

## **Capítulo VII. Indicadores de desempeño para los órganos de control institucional (OCI)**

Se advirtió en el capítulo anterior la importancia de contar con indicadores de desempeño como instrumentos que ayuden a gestionar y evaluar programas presupuestales (que fueron la materia de las auditorías de desempeño evaluadas). En este capítulo se desarrolla una propuesta de indicadores de desempeño para los órganos de control institucional (OCI), como órganos conformantes del Sistema Nacional de Control, como herramienta de evaluación por parte de la Contraloría General de la República.

Como señala Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo (2005)<sup>12</sup>, los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño, entre otros, son los siguientes: Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas), permite identificar los procesos o áreas donde existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.; permite realizar ajustes en los procesos internos; establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos; y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.

En ese sentido, en las siguientes líneas se desarrolla la propuesta de indicadores de desempeño:

### **1. Los órganos de control institucional (OCI)**

El Órgano de Auditoría Interna<sup>13</sup> forma parte del Sistema Nacional de Control conjuntamente con la Contraloría General de la República y las Sociedades de Auditoría, siendo la Contraloría General el ente técnico rector del sistema, según lo establecido en la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Los órganos de control institucional (en adelante OCI) forman parte del Sistema Nacional de Control del Estado Peruano, siendo la Contraloría General de la República de la República (en adelante CGR) el ente rector de este sistema, y como tal delega a los OCI como una de sus principales funciones la de ejercer el control gubernamental en las entidades públicas a las cuales han sido asignados. Al 31 de diciembre del 2015, la CGR de los 750 jefes de OCI designados, 355 pertenecen a la CGR y 395 a la entidad, las cuales son supervisadas por las unidades orgánicas

---

<sup>12</sup> Indicadores de desempeño en el Sector Público, Serie Manuales 45 (2005).

<sup>13</sup> A partir del “Reglamento de los Órganos de Control Institucional”, aprobado con Resolución de Contraloría N° 114-2013-CG de 8 de abril de 2013, se establece el término Órgano de Control Institucional como equivalente al término Órgano de Auditoría Interna, señalado en la Ley N° 27785.

a cuyo ámbito pertenecen (sean gerencias de línea en Lima o Contralorías Regionales) y por la Gerencia de Gestión Operativa del Sistema Nacional de Control. La Contraloría General de la República es quien designa y separa a los Jefes de los OCI, de acuerdo a procedimientos establecidos, siendo obligación de las respectivas entidades públicas a las cuales pertenecen los OCI, de dotar de personal y recursos necesarios para que pueda cumplir con sus funciones asignadas, cabe mencionar que estos jefes designados, mantienen un vínculo de dependencia funcional y administrativa con la Contraloría General.

### 1.1 Evaluación de los OCI

La evaluación de los OCI la realiza la Contraloría General, para lo cual emite normas y directivas que las regulan, esta evaluación abarca principalmente dos aspectos: la evaluación y supervisión de desempeño de los OCI y la evaluación de los Planes Anuales de Control de los OCI. Evaluaciones que desarrollamos a continuación:

#### 1.1.1 Evaluación de desempeño

Con Resolución de Contraloría N° 209-2017-CG del 22 de mayo de 2017, se aprobó la Directiva N° 002-2017-CG/DPROCAL “Evaluación Funcional del Jefe y Personal del Órgano de Control Institucional”, la cual establece las funciones operativas y administrativas del jefe del OCI y de su personal a evaluar, que se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 12. Evaluación de los jefes y personal de los OCI**

Jefe de OCI	Personal de OCI
<b>Funciones operativas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ejercicio de la función de dirección, supervisión y verificación en las etapas de desarrollo de los servicios de control y servicios relacionados.</li> <li>- Seguimiento a las acciones adoptadas para la implementación de las recomendaciones o la mitigación de los riesgos formulados.</li> <li>- Cumplimiento del Plan Anual de Control.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de los servicios de control y servicios relacionados.</li> <li>- Servicio de atención de denuncias.</li> <li>- Seguimiento a las acciones adoptadas para la implementación de las recomendaciones o la mitigación de los riesgos formulados.</li> <li>- Apoyo a las comisiones auditoras que designa la Contraloría.</li> <li>- Registro y actualización oportuna de información, en los sistemas o aplicativos que implementa la Contraloría.</li> </ul>
<b>Funciones administrativas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las medidas adoptadas para cautelar el acervo documentario del OCI.</li> <li>- Las gestiones para solicitar ante la entidad o la Contraloría, la asignación de personal, los recursos presupuestales y logísticos necesarios para el cumplimiento de las funciones del OCI.</li> <li>- Las gestiones para solicitar el reemplazo del personal del OCI que ha dejado de laborar por diversas razones, y si estas fueron sustentadas e informadas.</li> </ul>	Funciones administrativas que se consideren pertinentes.

Fuente: Directiva N° 002-2017-CG/DPROCAL.

Las razones que cita esta directiva para el desarrollo del proceso de evaluación son: una selección aleatoria, denuncia fundamentada contra el Jefe de OCI o su personal, disposición de instancias superiores, u otras fuentes de información.

Como se puede apreciar, las evaluaciones establecidas para los Jefe de OCI y su personal están orientadas a su cumplimiento funcional, en el marco de sus funciones operativas y administrativas. Sin embargo, no se hace referencia alguna a dimensiones de desempeño como eficacia, eficiencia, calidad y economía; además, por las motivaciones de estas evaluaciones, se observa que no son evaluaciones continuas, permanentes, ni a todos los OCI, sino que se originan por un factor externo, como denuncias o decisiones de unidades superiores, solo para determinados OCI.

### **1.1.2 Evaluación del Plan Anual de Control de los OCI**

La Contraloría General evalúa trimestralmente a través de sus diversas unidades orgánicas los PAC de los OCI que pertenecen a las entidades públicas bajo su ámbito, esta evaluación también es realizada en la actualidad por la Gerencia Central de Planeamiento, gerencia que es la encargada de elaborar cada año directivas que norman la formulación, ejecución y evaluación de los PAC de los OCI; en ese sentido, con la finalidad de conocer los criterios considerados para su evaluación, resumimos las disposiciones para la evaluación de los PAC, establecidas en las directivas emitidas entre los años 2011-2015:

A. Para el año 2011, según lo establecido en la Directiva N° 001-2011-CG/PEC “Formulación y Evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para el Año 2011”, se definieron 2 tipos de indicadores para evaluar el nivel de cumplimiento del Plan Anual de Control de los OCI, el primero denominado 1A que mide el avance ponderado de las labores programadas desarrolladas por los OCI (acciones de control, veedurías, actividades de control y actividades de apoyo); el segundo indicador se denomina 1B que mide el avance de las labores de control desarrolladas por los OCI que cuentan con acciones de control iniciadas en años anteriores (pasivos), siendo la ponderación del avance de las acciones de control del pasivo 0,1 y del indicador 1A de 0,9; finalmente se consideraba el indicador 2 que es un indicador per cápita del periodo de evaluación, siendo el cociente del avance de las labores de control sobre el número de personal auditor del OCI.

B. Para el año 2012, según se estableció en la Directiva N° 007-2011-CG/PEC “Formulación y Evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para el año 2012, se definieron dos indicadores para evaluar el avance de los OCI, tipos I y II. El indicador tipo I, mide el avance ponderado de las labores desarrolladas por los OCI respecto a lo programado (acciones de

control, veedurías y actividades); y el indicador II mide el avance de las labores iniciadas por los OCI respecto a lo programado, incluyendo tanto las labores planificadas como no planificadas.

C. A partir del año 2013, ya no se han propuesto explícitamente en las directivas indicadores para evaluar el cumplimiento de los Planes Anuales de Control de los OCI, tal como se observa en los siguientes documentos: Directiva N° 007-2012-CG/PEC “Programación, Ejecución y Evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control Institucional para el año 2013”, Directiva N° 018-2013-CG/PEC “Programación, Ejecución y Evaluación del Plan Anual de Control 2014 de los Órganos de Control Institucional” y la Directiva N 009-2014-CG/PEC “Programación, Ejecución y Evaluación del Plan Anual de Control 2015 de los Órganos de Control Institucional”; solo se hace referencia a disposiciones generales en lo referente a la evaluación del PAC.

### **1.1.3 Justificación de la propuesta de evaluación de desempeño de los OCI**

La “teoría principal-agente”, también denominada de la agencia, surgió en el ámbito de la administración empresarial (Spence and Zeckhauser 1971; Ross 1973) y se enmarca en la corriente de pensamiento del neo-institucionalismo económico (Rodríguez de Rivera 1999). El principio que propone esta perspectiva es que, en lugar de ver a la compañía como un ordenamiento “jerárquico” de actividades económicas, se le considere como una forma especial de aplicación del contrato, que regula las relaciones y funciones desempeñadas por un propietario (“principal”) y un ejecutor (“agente”). La mejor opción de contrato se ubica cuando las dos partes, el principal y el agente, poseen información completa sobre las condiciones del contrato. Sin embargo, esto no es lo usual, generalmente existe información asimétrica en la relación contractual que se establece. En general, el agente posee conocimientos que el principal no tiene, aunque lo inverso también ocurre, entonces surgen las dificultades para seleccionar al agente, negociar el contrato y tenerlo bajo observación.

Los hechos descritos, se pueden graficar como una relación principal (CGR)-agente (OCI), en la cual, dados los sistemas de evaluación establecidos en la directiva por la CGR para los OCI, no estarían siendo enfocados a evaluar el resultado de las labores desarrolladas por estos últimos, y por lo tanto no permitirían advertir si el OCI está alineándose a los objetivos de la CGR, así como tampoco existen incentivos que premien a los jefes de OCI cuyo desempeño y resultados de sus labores estén en sintonía con los objetivos de la CGR, más aún dada la gran cantidad de OCI que conforman el Sistema Nacional de Control, de los cuales más de la mitad de jefes de OCI pertenecen a la propia entidad y no están comprendidos en los sistemas de evaluación descritos. En ese sentido, el objetivo del presente trabajo es diseñar indicadores que permitan a la CGR evaluar el desempeño de los OCI, así como establecer mecanismos de incentivos que premien a



los jefes de OCI que obtienen un mejor desempeño, con la finalidad de minimizar el problema del principal-agente, evaluando si los resultados de los OCI concuerdan con los objetivos de la CGR, y así tomar las medidas correctivas necesarias, y premiar a los jefes de OCI con mejor desempeño como una señal a los demás jefes de OCI a desarrollar sus labores en esa dirección.

Todo ello hace necesario establecer indicadores que evalúen el desempeño de los OCI, más allá de evaluar la eficacia del cumplimiento de sus planes anuales de control o el cumplimiento funcional de sus jefes, sino indicadores que den una idea integral de su desempeño como eficiencia, eficacia, calidad, economía en sus distintos ámbitos de control: procesos, producto y resultado.

#### 1.1.4 *Benchmarking*

De la comparación de los sistemas de control de los países de México, Colombia, Ecuador y Chile con el peruano, se puede observar que los sistemas de control de México y Ecuador son los que se asemejan al sistema peruano en el sentido que estos cuentan con oficinas de auditoría interna dependientes de sus respectivas contralorías, mientras que para el caso de Chile y Colombia estas oficinas dependen de cada entidad, esto se resume en la siguiente tabla:

**Tabla 13. Cuadro comparativo de los sistemas de control**

N°	Entidad	Dependencia de la Unidad de Auditoría Interna		Evaluación de la Unidad de Auditoría Interna	
		Contraloría	Entidad	Según plan	Otros
1	Contraloría General del DF de México	X			X
2	Contraloría General de Colombia		X	No aplica	No aplica
3	Contraloría General de Ecuador	X		X	
4	Contraloría General de Chile		X	No aplica	No aplica
5	Contraloría General de Perú	X		X	

Fuente: Elaboración propia 2016.

Las contralorías de México y Ecuador, al igual que en el Perú, cuentan con unidades encargadas de plan, monitoreo y evaluación de las oficinas de auditoría interna adscritas a las diversas entidades públicas, cabe mencionar que México al ser un estado federal el sistema de oficinas de auditoría interna dependientes de contraloría de estados federales se replica en cada uno de ellos. De la revisión de los sistemas de evaluación a las oficinas de auditoría interna Ecuador al igual que Perú, consideran el cumplimiento de su Plan Anual como medio de evaluación de estas, mientras que para el caso de México se propone una lista de indicadores, pero estos no están suficientemente desarrollados o formalizados, con el fin de que sean de utilidad para establecer, estándares, metas, o punto de referencia entre oficinas de auditoría interna.

### 1.1.5 Descripción de metodologías para el desarrollo de indicadores de desempeño

A continuación se presenta un resumen de metodologías que se revisaron para la elaboración de indicadores de desempeño, con la finalidad de identificar la más adecuada para la propuesta final, estas metodologías se resumen a continuación:

**Tabla 14. Resumen de metodologías para elaborar indicadores**

Característica	Banco Mundial	Cepal	MMD INTOSAI	CGR
Considera el nivel de preparación previa para realizar la evaluación	X	X		
Abarca aspectos de insumos, procesos y resultados	Efectos y Resultados	Insumos, Procesos, Resultados		
Considera ámbitos de economía, eficacia, eficiencia y calidad.	X	X		Solo Eficacia
Relacionado con el sector público	X	X	X	X
Relacionado con organismos de control			X	X
Ámbito	Políticas públicas	Entidades, políticas públicas		

Fuente: Elaboración propia 2016.

De la revisión de las metodologías descritas, la más apropiada para la elaboración de indicadores para los OCI, es la de la CEPAL, al enfocarse en la evaluación de entidades y además comprende insumos, procesos y resultados, siendo más aplicable para el objeto de la propuesta.

### 1.1.6 Propuesta de indicadores de desempeño para los OCI

Se han formulado indicadores que abarcan los ámbitos de proceso, producto y resultado, el íntegro de las labores desarrolladas por los OCI, así como para las auditorías desarrolladas por los OCI, que son las labores de control más importantes que desarrolla. En las tablas 15 y 16 se resumen estos indicadores.

**Tabla 15. Clasificación de indicadores de desempeño por dimensión**

Ámbitos de control	Dimensiones de desempeño			
	Eficiencia	Eficacia	Economía	Calidad
<b>Proceso:</b> Desarrollo auditorías de cumplimiento y evaluación de denuncias, cumplimiento del PAC.	1	2	3	4, 5, 6
<b>Producto:</b> Informes emitidos.				7, 8
<b>Resultado:</b> Implementación de recomendaciones.		9		10

Fuente: Elaboración propia 2016.

**Tabla 16. Indicadores propuestos para evaluar el desempeño de los OCI**

n.º	Indicador	Definición	Fórmula	Dimensión / Ámbito
1	Productividad del OCI	Mide el ratio de auditorías de cumplimiento realizadas por auditor.	$\text{N}^\circ \text{ auditorías de cumplimiento realizadas} / \text{N}^\circ \text{ de auditores que desarrollaron las auditorías}$	Proceso / Eficiencia
2	Auditorías de Cumplimiento Concluidas del PAC	Mide el porcentaje de auditorías de cumplimiento concluidas sobre las auditorías programadas.	$(\text{N}^\circ \text{ de auditorías de cumplimiento concluidas en el periodo a evaluar} / \text{N}^\circ \text{ de auditorías de cumplimiento programadas}) * 100$	Proceso / Eficacia
3	Presupuesto ejecutado por el OCI en labores de control respecto al presupuesto asignado	Mide la proporción del presupuesto ejecutado en labores de control, respecto al total asignado al OCI.	$(\text{Presupuesto ejecutado en labores de control} / \text{Presupuesto asignado al OCI}) * 100$	Proceso / Economía
4	Promedio de tiempo utilizado en la ejecución de auditorías respecto a su programación	Mide el promedio de la diferencia existente entre el periodo utilizado en auditorías de cumplimiento sobre el periodo planificado para su ejecución.	$[\sum i ((\text{N}^\circ \text{ de días utilizados en la auditoría } i - \text{N}^\circ \text{ de días programados en la auditoría } i) / \text{N}^\circ \text{ de días programados en la auditoría } i) * 100] / i$ . (Siendo $i = \text{Número de auditorías}$ ).	Proceso / Calidad
5	Correcta elaboración de documentos de auditorías (papeles de trabajo)	Mide el porcentaje de documentos de auditoría que sustentan las auditorías realizadas, elaborados satisfactoriamente.	$(\text{N}^\circ \text{ documentos de auditorías elaborados satisfactoriamente} / \text{N}^\circ \text{ de documentos de auditoría evaluados}) * 100$	Proceso / Calidad
6	Nivel de satisfacción del titular <sup>14</sup>	Mide el nivel satisfacción del auditado respecto a los servicios de control realizados por el OCI; este nivel de satisfacción se obtendrá a partir de encuestas.	Nivel de satisfacción de denunciantes: Rangos del 1 al 5.	Proceso / Calidad
7	Informes reformulados	Mide la cantidad de informes emitidos por los OCI que han sido reformulados por las unidades orgánicas de la CGR.	$(\text{N}^\circ \text{ de informes reformulados} / \text{N}^\circ \text{ de informes emitidos.}) * 100$	Producto / Calidad
8	Informes admitidos	Mide el porcentaje de informes que han determinado responsabilidad administrativa, civil y/o penal y han sido admitidos para el respectivo proceso sancionador en las instancias respectivas, sobre el total informes que han determinado ese tipo de responsabilidad.	$(\text{N}^\circ \text{ de informes con responsabilidad (PAS - Civil - Penal) admitidos} / \text{N}^\circ \text{ de informes con responsabilidad (PAS - Civil - Penal)}) * 100$	Producto / Calidad

<sup>14</sup> Se desarrolla en anexo 4.

n.º	Indicador	Definición	Fórmula	Dimensión / Ámbito
9	Recomendaciones implementadas	Mide el porcentaje de recomendaciones implementadas sobre el total de las recomendaciones formuladas como resultado de los informes de control emitidos por los OCI.	$(\text{N}^\circ \text{ de recomendaciones implementadas} / (\text{N}^\circ \text{ de recomendaciones formuladas} - \text{N}^\circ \text{ recomendaciones no aplicables}) * 100$	Resultado / Eficacia
10	Recomendaciones no aplicables	Mide el porcentaje de recomendaciones consideradas como no aplicables sobre el total de las recomendaciones formuladas.	$(\text{N}^\circ \text{ de recomendaciones no aplicables} / \text{N}^\circ \text{ de recomendaciones formuladas}) * 100$	Resultado / Calidad

Fuente: Elaboración propia 2016.

Cabe mencionar que estos indicadores han sido validados por especialistas, cuyos comentarios fueron considerados para la formulación de la propuesta final de indicadores, entre los cuales podemos citar los siguientes:

- Los nombres y las definiciones de los indicadores relacionados con la productividad del OCI, la reformulación de informes y las reprogramaciones de las auditorías de cumplimiento, han sido desarrollados con mayor claridad.
- La utilidad de las labores de apoyo y asesoría en materia de control ha sido incluida como una pregunta en el cuestionario que mide el nivel de satisfacción de los funcionarios de la entidad.

Asimismo, hay aspectos que serían considerados en una etapa de implementación de los indicadores, que si bien no es materia del presente trabajo de investigación, es pertinente señalarlos:

- Los indicadores de papeles de trabajo elaborados satisfactoriamente y de reformulaciones de informes resultantes de las auditorías realizadas por el OCI, son buenos indicadores según su definición, pero en la práctica (implementación) habrá que considerar que estas revisiones sean *muestrales*.
- Los indicadores propuestos han abordado únicamente las labores de control de los OCI por ser las que se alinean a los objetivos estratégicos de la Contraloría General; se debe tener en cuenta si una evaluación integral de los OCI deberá considerar las labores de gestión administrativa que realizan los OCI.

En general, los especialistas consideran que es saludable contar con indicadores que permitan evaluar objetivamente el desempeño de los OCI.

## Conclusiones y recomendaciones

### 1. Conclusiones

- Las auditorías de desempeño evaluadas se enmarcan dentro del enfoque de la Nueva Gestión Pública, en el sentido que están orientadas a la búsqueda de eficiencia, una mejora de los procesos, de calidad de los servicios que se brindan, como son los casos de: la entrega oportuna, de calidad y en cantidad suficiente de los materiales educativos; la efectividad del servicio de conservación de áreas naturales protegidas, la cobertura del servicio de mantenimiento de vías locales y la eficiencia en el uso de los recursos, y servicios de calidad para el logro de los objetivos propuestos en el programa CunaMás.
- El grado de articulación, el nivel de organización interna, la capacidad del personal que participa en los diversos procesos, la infraestructura, la calidad de información con la que se cuenta para la toma de decisiones, el cálculo de la demanda o de necesidades de servicio, entre otros aspectos, no es el adecuado en cada una de las instituciones que están a cargo de los programas o servicios evaluados, siendo sus características propias del enfoque de la Administración Pública Clásica. Situación que limita el impacto de la evaluación de las auditorías de desempeño, centrando su análisis, debido a ello, en los procesos críticos más que en los productos o servicios brindados y/o en su impacto en los usuarios.
- El enfoque organizacional de las entidades a cargo de los programas evaluados limitan considerablemente el impacto de las auditorías de desempeño, centrando su análisis en los procesos críticos más que en los productos y servicios brindados y su impacto.
- Los programas no cuentan con indicadores de desempeño como instrumentos que permitan a sus gestores definir metas y/o evaluar los servicios brindados, a nivel de insumos, procesos, productos y/o resultados; indicadores que también puedan ser de acceso público para permitir una vigilancia permanente de estos programas.
- Los indicadores de desempeño propuestos por los expertos han sido validados, considerando saludables estos instrumentos para evaluar integralmente el desempeño de los OCI, que abarquen la eficiencia, economía, eficacia y calidad de los procesos, productos y resultados de las labores de control ejecutadas por los OCI.

## **2. Recomendaciones**

Dadas las conclusiones arribadas, se formulan las siguientes recomendaciones a los gestores de los diversos programas presupuestales en particular y de las diversas entidades encargadas de brindar servicios y productos, así como al CEPLAN y la Contraloría General:

- Es necesario que las entidades o programas que brinden servicios o productos a la ciudadanía se encuentren adecuadamente organizados con instrumentos de gestión actualizados, que sirvan para el logro de sus objetivos, para lo cual deben contar con sistemas de información útiles y oportunos para tomar decisiones acertadas, una infraestructura y capacidad operativa de calidad, personal capacitado y recursos suficientes que permitan brindar servicios y productos de calidad, en cantidades suficientes, y un uso eficiente de recursos. Es decir, su organización debe acercarse al enfoque de la Nueva Gestión Pública. De lo contrario, las auditorías de desempeño se limitarán a establecer recomendaciones que permitan superar los procesos críticos de la organización, más que productos y resultados.
- Implementar gradualmente a través de CEPLAN un sistema de seguimiento y monitoreo mediante indicadores de desempeño a las entidades y programas públicos, que permita su evaluación permanente.
- Que la Contraloría General evalúe la incorporación de los indicadores de desempeño propuestos para permitir una evaluación integral de los OCI.

## Bibliografía

- AC Pública (2014). *Consultoría de revisión de auditorías de desempeño de las entidades públicas*. Lima / Informe de consultoría – Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ.
- ANDINA. (8 de Octubre de 2015). *CunaMás puede ser programa modelo para la región, considera el BID*. Fecha de consulta: 23/06/2017. <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-cuna-mas-puede-ser-programa-modelo-para-region-considera-bid-579034.aspx>>
- Arnaboldi, M., Lapsley, I., & Steccolini, I. (2015). *Performance Management in the Public Sector: The Ultimate Challenge*. Fecha de consulta: 13/06/2017. <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/faam.12049/epdf>>
- Ausejo, F. (2010). *Enfoque de gestión para resultados y su aplicación en el sistema de control gubernamental peruano - Análisis y propuesta*. Lima. Informe de consultoría –Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ.
- Australian National Audit Office (ANAO) (2016). *ANAO 2016-20 Corporate Plan*. Obtenido de: <<https://www.anao.gov.au/work/corporate/corporate-plan-2016>>
- Banco Mundial - Agencia Brasil. (2014). *Brasil: mucha más flora en peligro de extinción de lo que se pensaba*. Fecha de consulta: 27/06/2017. <<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/14/brasil-flora-peligro-extincion-biodiversidad-amazonia>>
- Bourgon, J. (2007). “Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory”. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 7-26. Fecha de consulta: 03/11/2016. <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852307075686>>
- Caridad Araujo, M., & López-Boo, F. (2015). “Los servicios de cuidado infantil en América Latina y el Caribe”. *El Trimestre Económico*, LXXXII (2)(326), 249-275. Fecha de consulta: 25/06/2017. <<http://www.redalyc.org/pdf/313/31342333001.pdf>>
- CEPAL (2003). *Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina*. Fecha de consulta: 24/06/2017. <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9939/1/S2003659\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9939/1/S2003659_es.pdf)>
- CEPAL (2004). *Política y políticas públicas*. Fecha de consulta: 30/10/2016. <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600\\_es.pdf;jsessionid=264260235C5A941A053F32FB060BC2F7?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf;jsessionid=264260235C5A941A053F32FB060BC2F7?sequence=1)>
- CEPAL (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública*. (J. M. Perrotti, Ed.) Santiago de Chile, Chile. Fecha de consulta: 21/06/2017.



- <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36762/S20131070_es.pdf)>
- Chaverri, J. (2014). *Desarrollo de auditorías técnicas en la infraestructura vial de Costa Rica*. Fecha de consulta: 28/06/2017. <<http://www.lanamme.ucr.ac.cr/xmlui/bitstream/handle/50625112500/569/AUDITOR%C3%8DAS-%20INFRAESTRUTURA-VIAL.pdf?sequence=1>>
  - Collins, C. (2015). *La gestión del rendimiento como herramienta de cambio en el marco del proceso de modernización peruano*. Fecha de consulta: 17/01/2017. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/43DFAC01E301083505257FAF0051D38B/\\$FILE/levicri.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/43DFAC01E301083505257FAF0051D38B/$FILE/levicri.pdf)>
  - Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos. (s.f.). *Producción y Distribución de Libros de Texto Gratuitos / Auditoría de Desempeño 13-1-11L6J-07-0227 / DS-016*. Fecha de consulta: 15/06/2017. <[http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013\\_0227\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0227_a.pdf)>
  - Congreso de la República del Perú (2010). Ley N° 29622. Ley que modifica la ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. Lima, Perú.
  - Congreso de la República del Perú (2010). Ley que modifica la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional. Ley N° 29622. Lima, Perú.
  - Congreso de la República del Perú (2001). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Ley N° 27785. Lima, Perú.
  - Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Evaluación de Diseño, Edición, producción y distribución de libros y otros materiales educativos*. Fecha de consulta: 20/06/2017. <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37787/Informe\\_Final.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37787/Informe_Final.pdf)>
  - Contraloría General de la República (2016). “Directiva N° 008-2016-CG/ GPROD”. *Auditoría de Desempeño y Manual de Auditoría de Desempeño*. Fecha de consulta: 15/09/2016. <<http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-directiva-n-008-2016-cggprod-denominada-auditori-resolucion-no-122-2016-cg-1376330-1/>>
  - Contraloría General de la República. (2015). Caminando hacia un nuevo enfoque de control. Fecha de consulta: 20/11/2016. *Las auditorías de desempeño en el Perú*. <[http://doc.contraloria.gob.pe/tallerdesempeno/documentos/Presentacion\\_Contralorx.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/tallerdesempeno/documentos/Presentacion_Contralorx.pdf)>

- Contraloría General de la República (2015 a). *Auditoría de Desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos*. Lima: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2015 b). *Auditoría de Desempeño a los servicios de gestión participativa y de control y vigilancia en áreas naturales protegidas de administración nacional*. Lima: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2015 c). *Auditoría de Desempeño al servicio de cuidado diurno del Programa Nacional CunaMás*. Lima: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2015 d). *Auditoría de Desempeño al servicio de mantenimiento de caminos vecinales*. Lima: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República (2015). *Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Lima: CGR
- Contraloría General de la República (2013). Directiva N° 011-2013 - CG/ADE. Fecha de consulta: 6/11/2016. <[https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/transparencia/2013/RC\\_382\\_2013\\_CG.pdf](https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/publicaciones/transparencia/2013/RC_382_2013_CG.pdf)>
- Contraloría General de la República (2002). *Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Fecha de consulta: 20/11/2016. <[http://doc.contraloria.gob.pe/sinad\\_empresarial/documentos/Ley\\_27785.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/sinad_empresarial/documentos/Ley_27785.pdf)>
- Contraloría General de la República de Chile (s.f.). *Tipos de auditoría gubernamental*. (República de Chile). Fecha de consulta: 13/12/2016. <<https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/ambito-de-la-funcion-auditora>>
- Contraloría General de la República de Costa Rica (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las Entidades de Fiscalización Superior. *Revista Nacional de Administración*, 109-138. Fecha de consulta: 10/09/2016. <<http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/288/149>>
- Controller and Auditor General. (s.f.). *La oficina de Contraloría y Auditoría General*. Recuperado el 13 de Diciembre de 2016, de <http://www.oag.govt.nz/about-us>
- Daujotait, D. & Macerinskienė, I. (2008). *Development of performance audit in public sector*. Obtenido de: <[http://auditexecutive.network.org/chapters/pubdocs/303/D.Daujotaite,\\_I.Macerinskiene\\_Development\\_of\\_Performance\\_Audit\\_\\_2008\\_.pdf](http://auditexecutive.network.org/chapters/pubdocs/303/D.Daujotaite,_I.Macerinskiene_Development_of_Performance_Audit__2008_.pdf)>
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2007). *The new public service: serving rather than steering*. Fecha de consulta: 03/11/2016. <[http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf)>

- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). "From old public administration to new public management". *Public Money and Management*, 9-16. Fecha de consulta: el 05/11/2016. <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540969409387823?journalCode=rpmm20>>
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian"". *State Structures on Economic Growth*. Obtenido de: <[http://www.jstor.org/stable/2657374?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2657374?seq=1#page_scan_tab_contents)>
- García Cobián, E. (2013). "Control gubernamental del gasto público en el Estado constitucional: reflexiones a propósito de la aprobación de las facultades sancionadoras de la Contraloría General en materia de responsabilidad administrativa funcional". *Derecho PUCP* (71), 443-475. Fecha de consulta: 04/11/2016. <[file:///C:/Users/Grisel/Downloads/8910-35307-1-PB%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Grisel/Downloads/8910-35307-1-PB%20(4).pdf)>
- García Cobián, E. (2014). *Análisis de constitucionalidad de la facultad de la Contraloría General de la República para sancionar por responsabilidad administrativa funcional y su relación con el principio "NE BIS IN IDEM"*. Fecha de consulta: 15/10/2016. <<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/5509>>
- García, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Fecha de consulta: 5/10/2016. <[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)>
- Gorbaneff, Y. (2001). *Teoría del Agente - Principal y el mercadeo*. Obtenido de: <<http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-cafit/article/viewFile/925/830>>
- Grupo de Análisis para el Desarrollo ( GRADE ). (2017). *Más que una guardería, el tránsito de Wawa Wasi a Cuna Más*. Fecha de consulta: 20/06/2017. <<http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/AI26.pdf>>
- IEP Instituto de Estudios Peruanos. (2012). *Áreas Naturales Protegidas en el Perú: Efectos sobre la Deforestación y su relación con el Bienestar de la Población Amazónica*.
- INTOSAI Working Group on Environmental Auditing. (s.f.). *Mejorando el Desempeño Nacional: la Auditoría Ambiental Respalda Mejor Gobernanza y Gestión - Resumen Ejecutivo*. Fecha de consulta: 23/06/2017. <<http://www.environmental-auditing.org/LinkClick.aspx?fileticket=I1rij8ShZ7A%3D&tabid=261>>
- INTOSAI. (s.f.). *La Declaración de Lima*. Fecha de consulta: 24/10/2016. <[http://es.issai.org/media/14482/issai\\_1s.pdf](http://es.issai.org/media/14482/issai_1s.pdf)>
- INTOSAI. (2004). *Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI*. Obtenido de:

- <<http://www.tce.mg.gov.br/projetoauditar/normas/Auditoria%20de%20Desempenho%20IS-SAI%203000-3100.pdf>>
- Janeiro, T. d. (2015). *Audit of PROTECTED AREAS: Sustainable use of natural resources*. Fecha de consulta: 24/06/2017. <<http://www.olacefs.com/audit-protected-areas-sustainable-use-natural-resources/?lang=en>>
  - Jiménez, I. R. (2010). “La evaluación de las redes viales como una herramienta de gestión”. *Programa de Ingeniería en Infraestructura del Transporte ( PITRA ), 1(5)*. Fecha de consulta: 26/06/2017.<<http://www.lanamme.ucr.ac.cr/xmlui/bitstream/handle/50625112500/375/05.pdf?sequence=1>>
  - Khoury, F. & Shostak, R. (2015). “La ineficiencia es la hermana mayor de la corrupción”. (S. Dávila, Entrevistador). *El Comercio*. Fecha de consulta: 14/10/2016. <<http://plataforma.ipnoticias.com/Landing?cac=XbTwGrT0bflsU6jJdnmKcQ%3D%3D&i=8rjVc38Q1fmQN9n3eazhw%3D%3D&c=J%2F%2F%2FawYRB6LRHugodEru42ij7e5kVx3FQrS8gszxW9w%3D>>.
  - Organización Internacional del Trabajo – OIT y Entendiendo el Trabajo Infantil – UCW (2010). *Trabajo infantil: tendencias, desafíos y respuestas*. Fecha de consulta: 25/06/2017. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/296311468327554256/pdf/645150PUB00SPA00Box0361538B0PBLIC0.pdf>>.
  - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008). *Un enfoque de la educación basado en los derechos humanos*. Fecha de consulta: 27/06/2017.< <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001588/158893s.pdf>>
  - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). (2014). *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y la Rendición de Cuentas*. Fecha de consulta: 30/10/2016. <<http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archivos/HASH5cbf.dir/RENDICION.pdf>>
  - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). (s.f.). *Lineamientos de Auditoría de Gestión*. Fecha de consulta: 30/11/2016. <[http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC\\_9\\_12\\_2013\\_08\\_Auditoria\\_Gestion.pdf](http://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2014/07/DOC_9_12_2013_08_Auditoria_Gestion.pdf)>
  - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). (2014). *Las entidades fiscalizadoras superiores y la rendición de cuentas - Generando un terreno común para el fortalecimiento del control externo en América Latina*. Fecha de consulta: 23/10/2016. <<http://bibliotecavirtual.olacefs.com/gsd/collect/articulos/archivos/HASH5cbf.dir/RENDICION.pdf>>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2014). *OCDE Revisiones sobre Gobernanza Pública*. Fecha de consulta: 02/11/2016. Entidad Fiscalizadora Superior de Chile (mejorando la agilidad estratégica y la confianza pública). <[http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta\\_Publica/2014/Documentos/Ocde1](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta_Publica/2014/Documentos/Ocde1)>
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). *La reinención de gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Osborne, S. (2006). “The New Public Governance?” *Public management review*, 8 Issue 3, 377-387. Fecha de consulta: 17/12/2016. <<http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf>>
- Pereira, M. & Jaráiz, E. (2015). “El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública”. *RIPS*, Vol. 14, núm. 2, 73-94. Fecha de consulta: 12/11/2016. <<file:///C:/Users/Grisel/Documents/PROGRAMA%20DE%20ACTUALIZACION%20UP/TRA-BAJO%20AVANCES/PROPUESTA%20DE%20GRISEL/Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica/El%20nuevo%20servicio%20p%C3%BAblico%20Universidad%20Espa%C3%B1ola.pdf>>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM que aprueba la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública”*
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service*. Fecha de consulta: 10/10/2016. <[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform\\_Paper.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf)>
- Sánchez Sánchez, L. C. (2006). “El impacto de la actividad fiscalizadora de las entidades públicas de control en el buen uso de los recursos públicos”. *Revista española de control externo*. Vol. 8, N° 22. Obtenido de: <[file:///C:/Users/Grisel/Downloads/Dialnet-ElImpactoDeLaActividadFiscalizadoraDeLasEntidadesP-2015960%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Grisel/Downloads/Dialnet-ElImpactoDeLaActividadFiscalizadoraDeLasEntidadesP-2015960%20(1).pdf)>
- Santana, L. & Mario, N. (1996). “Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas”. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. N° 6, 1-10.
- Secretaría de Gestión Pública. (2016). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*. Obtenido de: <<http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>>
- Shack, N. (2014). *Informe de consultoría elaborado para el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ- Revisión de Auditorías de*

*Desempeño de Entidades Públicas*. Fecha de consulta: 12/13/2016. <<http://www.economiainstitutional.com/pdf/No23/jstiglitz23.pdf>>

- Universidad de Costa Rica. (s.f). *¿Qué es LanammeUCR?* Fecha de consulta: 28/06/2017. <<http://www.lanamme.ucr.ac.cr/index.php/2012-04-10-18-56-53/¿qué-es-el-lanammeucr.html>>.

## **Anexos**

**Anexo 1. Comparación Perú-México: Auditorías de desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos**

País	Nombre de la Auditoría	Objetivo general	¿Quién realizó la auditoría?	Período de realización de auditorías de desempeño	Principales problemas observados	Principales recomendaciones de mejora
Perú	Auditoría de Desempeño a la producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos	Identificar los principales factores que dificultan el proceso de producción, distribución, recepción y promoción del uso de cuadernos de trabajo y textos escolares de Comunicación y Matemática de segundo grado de nivel primario de Educación Básica Regular, que limitan su uso por parte de los estudiantes, distribuidos en el año 2013.	Contraloría General de la República del Perú	2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existencia de un diseño ineficiente de los principales instrumentos de gestión que dan soporte a la producción y distribución de los materiales educativos.</li> <li>- Las características técnicas que deben tener los servicios a contratar no se encuentran estandarizadas.</li> <li>- Inexistencia de un sistema de seguimiento o un sistema de alerta temprana de la fase de distribución de los materiales desde las UGEL hasta los estudiantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Estandarizar las características técnicas que deben tener los servicios a contratar para la dotación de material.</li> <li>-Fortalecer el diseño de los principales instrumentos de gestión que dan soporte a la producción y distribución de los materiales educativos.</li> <li>-Desarrollar e implementar un sistema de información a nivel del MINEDU, que le permita hacer seguimiento a los procesos vinculados a la distribución de los materiales.</li> <li>-Realizar un estudio que permita definir los recursos humanos, físicos (local, equipamiento, sistemas) y financieros necesarios para una correcta implementación de la cadena logística.</li> <li>-Desarrollar un plan de fortalecimiento institucional.</li> <li>-Desarrollar y formalizar una correcta metodología que permita tener una estimación de las cantidades de materiales que se requieren para producir y distribuir, por UGEL e Institución educativa.</li> </ul>
México	Auditoría de Desempeño: 13-1-11L6J-07-0227  DS- 016	Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la producción y distribución de los libros de texto gratuitos.	CONALITEG	2012- 2013  2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La producción y distribución de los libros de texto se realizan fuera de tiempo.</li> <li>-No se cuenta con información que permita conocer la producción y distribución por tipo de libro, ni la fecha de las entregas a las autoridades estatales, a fin de verificar la distribución oportuna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Verificar la suficiencia de la distribución de libros de texto gratuitos, a fin de atender a la matrícula de alumnos de educación básica para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013 – 2014.</li> <li>- Verificar que la matrícula de alumnos de educación básica, validada y conciliada para los ciclos escolares 2012 – 2013 y 2013- 2014 por la CONALITEG<sup>15</sup> sea consistente con las estadísticas oficiales del sector educativo.</li> <li>-Verificar que la CONALITEG distribuya los libros de texto gratuito para los ciclos escolares 2012-2013 y 2013 – 2014, de acuerdo con el Programa Nacional de Distribución.</li> <li>-Verificar que la CONALITEG asegure la aplicación de políticas de calidad vigilando el cumplimiento de las especificaciones técnicas.</li> <li>-Verificar el costo beneficio de la producción y distribución de libros de texto gratuitos.</li> </ul>

<sup>15</sup> La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos ( CONALITEG ) es el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal de México que para cada ciclo escolar produce y distribuye de manera gratuita los libros de texto que requieren los estudiantes inscritos en el Sistema Educativo Nacional, así como otros libros y materiales que determine la Secretaría de Educación Pública, en cantidad suficiente, con oportunidad, usando sus recursos de manera transparente y eficiente, y con la calidad de materiales, procesos y acabados adecuada para el uso al que están destinados. Referencia: <http://www.gob.mx/conaliteg/que-hacemos>.



**Anexo 2. Comparación Perú-Brasil: Auditorías de desempeño a las áreas naturales protegidas de administración nacional**

País	Nombre de la Auditoría	Objetivo general	¿Quién realizó la auditoría?	Período de realización de auditorías de desempeño	Principales problemas observados	Principales recomendaciones de mejora
Perú	Auditoría de desempeño a los servicios de gestión participativa y de control y vigilancia en áreas naturales protegidas de administración nacional	Determinar los principales factores que afectan el logro de los objetivos de la conservación de la diversidad biológica y del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en las áreas naturales protegidas de administración nacional, a fin de determinar oportunidades de mejora.	Contraloría General de la República del Perú.	01 de Enero al 31 de Diciembre del 2013.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Conceptualización inadecuada de la “gestión participativa “.</li> <li>-Ineficiente planificación y seguimiento de las metas de patrullaje.</li> <li>-Monitoreo insuficiente de las áreas naturales protegidas.</li> <li>-Inadecuada consolidación territorial para proteger la diversidad biológica.</li> <li>-Limitada ejecución de investigación de la diversidad biológica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Definir el enfoque de gestión participativa en el sistema, a través de un marco normativo en donde se defina su concepto, su estructura, sus componentes, sus actividades y sus estrategias de implementación y monitoreo.</li> <li>-Establecer los lineamientos para la formulación de planes de patrullaje y el procesamiento de información obtenida en la ejecución de este.</li> <li>-Definir los lineamientos para elaborar un protocolo de monitoreo de la diversidad biológica y establecer procedimientos que permitan procesar y sistematizar los datos resultantes de este monitoreo.</li> <li>-Fortalecer la relación institucional entre la SUNARP y el SER-NANP, con la finalidad de lograr la inscripción y el traslado de las áreas naturales protegidas al Registro de Áreas Naturales Protegidas.</li> <li>-Incorporar en el proceso de programación presupuestal, acciones que favorezcan la promoción de investigaciones prioritarias.</li> </ul>
Brasil	Auditoría de áreas protegidas: Uso sostenible de los recursos naturales	Evaluar la efectividad de la gestión de las áreas naturales protegidas en cumplimiento con el marco regulatorio vigente.	Tribunal de Cuentas del Municipio de Río de Janeiro.	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ausencia de información en los temas de áreas naturales protegidas, como la biodiversidad existente y el impacto del ambiente urbano.</li> <li>-Los Planes de gestión relevantes no han sido preparados como se recomendó en el artículo 27 de la SNUC<sup>16</sup></li> <li>-Insuficiente cantidad de comités de gestión para asegurar la participación de la comunidad en la gestión de las áreas naturales protegidas.</li> <li>-Inadecuada consolidación territorial para proteger las áreas naturales protegidas.</li> <li>- Alta vulnerabilidad: Ausencia de una clara demarcación de fronteras, dificultad en contratar personal calificado en la protección de áreas protegidas, práctica de actividades ilegales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Realizar un estudio en cuanto al requerimiento presupuestal, tanto como para los gastos del día a día, así como para los gastos de inversión.</li> <li>-Realizar expropiaciones en aquellas áreas en donde es necesaria la preservación de la vegetación. Soluciones como intercambios y/o donaciones se presentan como alternativas para reducir el gasto.</li> <li>-Llevar a cabo un proyecto para la delimitación física de áreas.</li> <li>-Llevar a cabo inspecciones, planes de inspección con operadores entrenados, cronograma, metodología propia y reportes periódicos para acompañar en la gestión de áreas naturales protegidas.</li> <li>-Contar con un banco de información de objetivos definidos y un plan específico de monitoreo.</li> </ul>

<sup>16</sup> Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). Referencia: <https://uc.socioambiental.org/es/o-snuc/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-snuc>.

**Anexo 3. Comparación Perú-Costa Rica: Auditorías de desempeño a las redes viales**

País	Auditoría de desempeño orientada a:	¿Quién realizó la auditoría?	Período de realización de auditorías de desempeño	Principales problemas observados
Perú	Mantenimiento de caminos vecinales	Contraloría General de la República del Perú	01 de Enero al 31 de Diciembre del 2013.	<p>--Con respecto a definición de indicadores para evaluar el logro de los objetivos, ninguno de los indicadores a nivel de tramo o a nivel de provincia llegaba a medir todas las dimensiones que comprendía dicho concepto.</p> <p>-Inadecuada planificación el servicio de mantenimiento.</p> <p>Con respecto de los objetivos del servicio de mantenimiento rutinario, existían diferencias en los objetivos definidos para Provias Descentralizado y para la Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, así como distintas definiciones de transitabilidad y niveles de servicio.</p> <p>-Ineficiente ejecución financiera el servicio de mantenimiento rutinario manual.</p> <p>-Inadecuado seguimiento de la ejecución del servicio de mantenimiento rutinario manual.</p> <p>-Deficiente evaluación de resultados al servicio de mantenimiento rutinario.</p>
Costa Rica	Seguridad vial	El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) <sup>17</sup>	2010	<p>- Para Costa Rica las fases principales de un sistema de gestión de carreteras se resumen en tres grandes tareas a) Conocer, b) Controlar y c) Mejorar. En el momento de la realización de la auditoría se consideraba que Costa Rica se encontraba aún en la fase de conocer. (Jiménez, 2010).</p> <p>-La seguridad vial no era considerada como un componente esencial en el diseño y operación de una carretera, tomando en cuenta la interacción del factor humano, la infraestructura, el vehículo y el entorno.</p> <p>- Inadecuado diseño vial.</p> <p>- Ineficiente consideración de todos los usuarios en la vía especialmente los vulnerables como personas a pie o en bicicleta incluso animales.</p> <p>- Necesidad de adaptar el diseño de la carretera al atravesar ciudades, así como la relación entre el uso del suelo y el tipo de carretera, razón por la cual, se tienen conflictos entre los usuarios.</p> <p>-Ausencia de demarcación vial y el mantenimiento adecuado.</p> <p>-Inadecuada condición de los elementos de seguridad vial en los puentes.</p> <p>- Ausencia y falta de mantenimiento del señalamiento vertical.</p>

<sup>17</sup> De acuerdo al Boletín Semanal PITRA (2010) en Costa Rica, la Unidad de Evaluación de la Red Vial de El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR) ha venido realizando evaluaciones de la red vial cada dos años, con equipos de última tecnología y haciendo uso de los sistemas de posicionamiento global, todo esto en cumplimiento de los mandatos de la ley 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributarias. Referencia: <http://www.lanamme.ucr.ac.cr/xmlui/bitstream/handle/50625112500/375/05.pdf?sequence=1>.

#### **Anexo 4. Encuesta de satisfacción a funcionarios de la entidad**

Se propone una encuesta al titular de la entidad respecto a las diversas labores de control efectuadas por los OCI, la cual abordara los siguientes aspectos:

##### Satisfacción

1. ¿Qué tan satisfecho está con las labores de control realizadas por el OCI?

##### Personal de auditoria

2. ¿El personal auditor ha demostrado conocimiento de las áreas / servicios / procesos evaluados?
3. ¿Son adecuadas las habilidades de comunicación del personal auditor?

##### Alcance de las labores de control efectuadas

4. ¿Los alcances y objetivos de las labores de control son claramente definidos y explicados?

##### Procesos e informes de auditoría

5. ¿Los informes resultantes de la labores de control realizadas por los OCI, demostraron claridad, objetividad, oportunidad?

##### Mejoras

6. ¿Utilidad de las labores de control realizadas por el OCI, en la mejora de los procesos, en la implementación de controles, en la evaluación de riesgos?
7. ¿Apoyo en la gestión de las entidades, la atención de consultas y/o asesorías en materia de control?

Siendo la calificación:

1	2	3	4	5
Malo	Regular	Bueno	Muy Bueno	Excelente

## Anexo 5. Descripción de indicadores de desempeño para los OCI

Se han formulado indicadores que abarcan los ámbitos de proceso, producto y resultado, el íntegro de las labores desarrolladas por los OCI, así como para las auditorías desarrolladas por los OCI, que son las labores de control más importantes que desarrolla.

En ese sentido, para el ámbito de proceso, se han propuesto indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad, siendo estos los siguientes:

1. Productividad por auditor (producto / eficiencia): Mide el ratio de auditorías de cumplimiento realizadas por auditor en el OCI, siendo su fórmula:  
$$\text{N}^\circ \text{ auditorías de cumplimiento realizadas} / \text{N}^\circ \text{ de auditores que desarrollaron las auditorías.}$$

La dimensión de eficacia, se relaciona con el cumplimiento del PAC, según lo programado por los OCI para las auditorías de cumplimiento y denuncias, estableciendo para ello dos indicadores de producto / eficacia.
2. Auditorías de cumplimiento concluidas del PAC (proceso / eficacia): Mide el porcentaje de número de auditorías de cumplimiento concluidas sobre las auditorías programadas, siendo su fórmula:  
$$(\text{N}^\circ \text{ de auditorías de cumplimiento concluidas en el periodo a evaluar} / \text{N}^\circ \text{ de auditorías de cumplimiento programadas}) * 100$$

Considerando la definición de indicador de economía como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos, siendo la institución responsable del manejo eficiente de estos recursos. En ese sentido, teniendo en cuenta que uno de las funciones de los OCI es “*Formular y proponer a la entidad, el presupuesto anual del OCI para su aprobación correspondiente*”. Se considerará dos indicadores.
3. Presupuesto ejecutado por el OCI en labores de control respecto al presupuesto asignado (proceso / economía): Mide la proporción del presupuesto ejecutado en labores de control, respecto al total asignado al OCI, siendo su fórmula:  
$$(\text{Presupuesto ejecutado en labores de control} / \text{Presupuesto asignado al OCI}) * 100$$
4. Promedio de tiempo utilizado en la ejecución de auditorías respecto a su programación (proceso / calidad): Mide el promedio del porcentaje de la diferencia existente entre el periodo utilizado en auditorías de cumplimiento sobre el periodo planificado para su ejecución, siendo su fórmula:  
$$[\sum_i ((\text{N}^\circ \text{ de días utilizados en la auditoría } i - \text{N}^\circ \text{ de días programados en la auditoría } i) / \text{N}^\circ \text{ de días programados en la auditoría } i) * 100] / i.$$

Siendo  $i$  = Número de Auditorías.
5. Correcta elaboración de documentos de auditorías (papeles de trabajo) (proceso / calidad): Mide el porcentaje de documentos de auditoría que sustentan las auditorías realizadas por el OCI, elaborados satisfactoriamente, como resultado de su revisión, siendo su fórmula:  
$$(\text{N}^\circ \text{ documentos de auditorías elaborados satisfactoriamente} / \text{N}^\circ \text{ de documentos de auditoría evaluados}) * 100$$

6. Nivel de satisfacción del titular (proceso / calidad): Mide el nivel satisfacción del auditado respecto a las diversas labores de control realizados por el OCI, como orientaciones de oficio, acciones simultáneas, control interno, etc. Este nivel de satisfacción se obtendrá a partir de encuestas.

Nivel de satisfacción de denunciantes: Rangos del 1 al 5.

Para el ámbito de producto, se proponen indicadores de la dimensión de calidad de los informes resultantes de las auditorías de cumplimiento, considerando para ello atributos como claridad, objetividad, sustentado y acorde a las normas establecidas por la Contraloría General, estos se detallan a continuación:

7. Informes reformulados (producto / calidad): Mide la cantidad de veces que han sido reformulados los informes emitidos por los OCI, por las unidades orgánicas de la Contraloría General (Oficinas de Coordinación Regional, Contralorías Regionales, Gerencias de Línea, etc.), antes de su emisión definitiva, siendo su fórmula:

$(\text{N}^\circ \text{ de informes reformulados} / \text{N}^\circ \text{ de informes emitidos.}) * 100$

8. Informes admitidos (producto / calidad): Mide el porcentaje de informes que han determinado responsabilidad administrativa, civil y/o penal y han sido admitidos para el respectivo proceso sancionador en las instancias respectivas, sobre el total informes que han determinado ese tipo de responsabilidad, siendo su fórmula:

$(\text{N}^\circ \text{ de informes con responsabilidad (PAS - Civil - Penal) admitidos} / \text{N}^\circ \text{ de informes con responsabilidad (PAS - Civil - Penal)}) * 100$

Para este indicador se considera los siguientes aspectos:

- En el caso de los informes administrativos; de existir indicios de la comisión de infracción se inicia procedimiento administrativo sancionador.
- En el caso de los informes civiles; estos son remitidos a Procuraduría, a fin que se interponga demanda y esta puede o no ser admitida por el Juzgado.
- En el caso de los informes penales; estos pueden ser acogidos por el Ministerio Público, quien da inicio a la investigación preparatoria.

Finalmente, para el ámbito de resultado, se proponen indicadores para la dimensión de eficacia y calidad, relacionados con las recomendaciones formuladas como resultado de las auditorías de cumplimiento, que son los siguientes:

9. Recomendaciones implementadas (resultado / eficacia): Mide el porcentaje de recomendaciones implementadas sobre el total de las recomendaciones formuladas como resultado de los informes de control emitidos por los OCI (excluyendo las recomendaciones no aplicables), siendo su fórmula:

$(\text{N}^\circ \text{ de recomendaciones implementadas} / (\text{N}^\circ \text{ de recomendaciones formuladas} - \text{N}^\circ \text{ recomendaciones no aplicables})) * 100$

10. Recomendaciones no aplicables (resultado / calidad): Mide el porcentaje de recomendaciones consideradas como no aplicables sobre el total de las recomendaciones formuladas como resultado de los informes de control emitidos por los OCI, siendo su fórmula:

$(\text{N}^\circ \text{ de recomendaciones no aplicables} / \text{N}^\circ \text{ de recomendaciones formuladas}) * 100$

## **Anexo 6. Desarrollo de indicadores de desempeño**

Siguiendo el manual elaborado por Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo<sup>18</sup> se ha elaborado una propuesta de indicadores de desempeño de los OCI, basado en sus funciones vigentes asignadas por la Contraloría General, alineadas con algunas de las estrategias y objetivos estratégicos establecidos en el Plan Estratégico de la Contraloría General 2015-2017, siendo estos:

### **Paso 1.- Identificar y/o revisar productos y objetivos ¿Cuáles son los productos estratégicos y objetivos que serán evaluados?**

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional 2015-2017, aprobado con Resolución de Contraloría N° 283-2015-CG de 7 de setiembre de 2015, la Entidad presenta la misión, visión y los objetivos estratégicos siguientes:

#### **Misión**

Promover el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos.

#### **Visión**

Ser reconocida como una institución de excelencia, que crea valor y contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

#### **Objetivos estratégicos**

Perspectiva de la sociedad:

1. Legitimar el rol de la Contraloría frente a la sociedad
2. Contribuir al mejor desempeño de las instituciones públicas

#### **Perspectiva de procesos**

3. Implementar un sistema de alertas de corrupción
4. Reforzar el modelo de gestión para la lucha contra la corrupción y mejora de la eficiencia
5. Desarrollar la comunicación estratégica
6. Crear enlaces con aliados claves con el fin de generar cambios en la gestión pública.
7. Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación integral

#### **Perspectiva de desarrollo organizacional**

8. Desarrollar los Recursos Humanos
9. Alinear los Sistemas de Información a los Procesos Misionales de la CGR.
10. Desarrollar el Sistema de Gestión de Conocimientos
11. Articular un Sistema de Control Integral

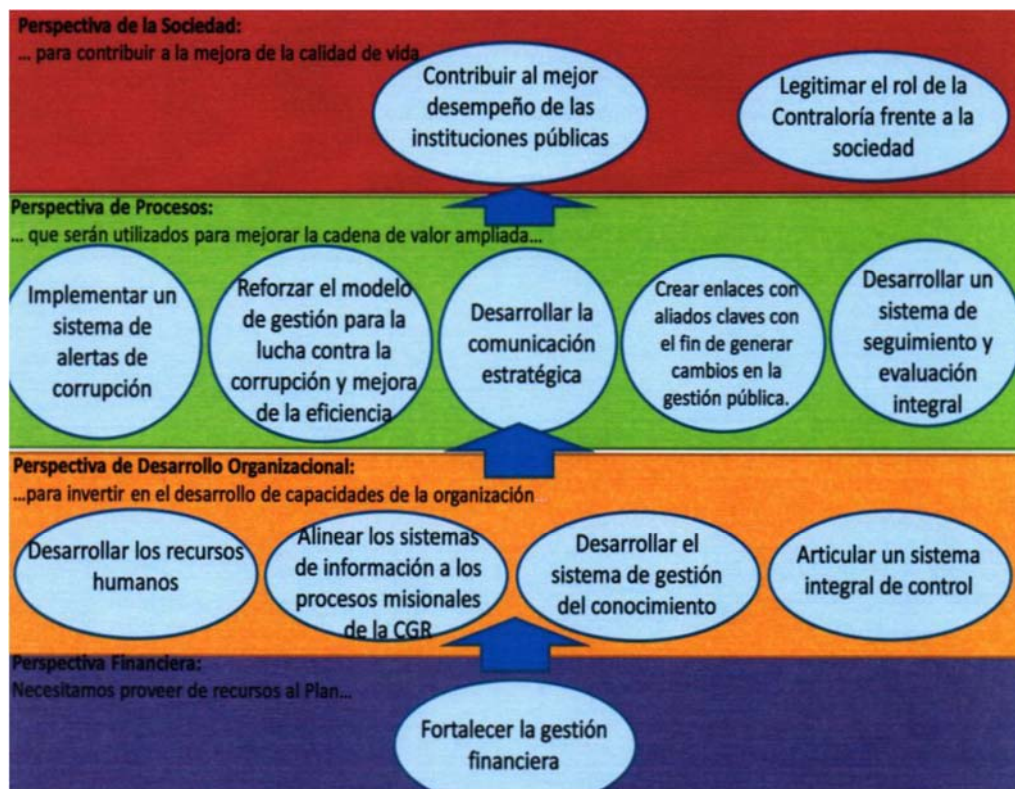
#### **Perspectiva financiera**

12. Fortalecer la Gestión Financiera

Estos indicadores se resumen en el siguiente gráfico:

---

<sup>18</sup> Indicadores de desempeño en el Sector Público, Serie Manuales 45 (2005).



Asimismo, según la Directiva N° 007-2015-CG/PROCAL “Directiva de los Órganos de Control Institucional”, las funciones de los OCI son las siguientes:

- a. Formular y proponer a la entidad, el presupuesto anual del OCI para su aprobación correspondiente.
- b. Ejercer el control interno simultáneo y posterior conforme a las disposiciones establecidas en las Normas Generales de Control Gubernamental y demás normas emitidas por la CGR. Ejecutar los servicios de control y servicios relacionados con sujeción a las Normas Generales de Control Gubernamental y demás disposiciones emitidas por la CGR.
- c. Cautelar el debido cumplimiento de las normas de control y el nivel apropiado de los procesos y productos a cargo del OCI en todas sus etapas y de acuerdo a los estándares establecidos por la CGR.
  - i. Orientar, recibir, derivar o atender las denuncias, otorgándole el trámite que corresponda de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Atención de Denuncias o de la CGR sobre la materia.
  - j. Realizar el seguimiento a las acciones que las entidades dispongan para la implementación efectiva y oportuna de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control, de conformidad con las disposiciones emitidas por la CGR.

Considerando las diversas funciones asignadas a los OCI, se han considerado las que se alineen a los objetivos estratégicos de la entidad, que son los siguientes:

Misión		Promover el desarrollo de una gestión eficaz y moderna de los recursos públicos en beneficio de todos los peruanos.
Objetivos Estratégicos	Es-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimar el rol de la Contraloría frente a la sociedad.</li> <li>• Desarrollar un sistema de seguimiento y evaluación integral.</li> </ul>
Funciones del OCI	del	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular y proponer a la entidad, el presupuesto anual del OCI para su aprobación correspondiente.</li> <li>• Ejercer el control interno simultáneo y posterior conforme a las disposiciones establecidas en las Normas Generales de Control Gubernamental y demás normas emitidas por la CGR. Ejecutar los servicios de control y servicios relacionados con sujeción a las Normas Generales de Control Gubernamental y demás disposiciones emitidas por la CGR.</li> <li>• Cautelar el debido cumplimiento de las normas de control y el nivel apropiado de los procesos y productos a cargo del OCI en todas sus etapas y de acuerdo a los estándares establecidos por la CGR.</li> <li>• Orientar, recibir, derivar o atender las denuncias, otorgándole el trámite que corresponda de conformidad con las disposiciones del Sistema Nacional de Atención de Denuncias o de la CGR sobre la materia.</li> <li>• Realizar el seguimiento a las acciones que las entidades dispongan para la implementación efectiva y oportuna de las recomendaciones formuladas en los resultados de los servicios de control, de conformidad con las disposiciones emitidas por la CGR.</li> </ul>

**Paso 2.- Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño ¿Qué ámbitos y dimensiones del desempeño es conveniente medir? Eficacia, Eficiencia, Economía, Calidad**

Serán evaluadas las dimensiones de Eficacia, Eficiencia, Economía y Calidad para los ámbitos de Proceso, Producto y Resultado, definiéndose estos puntos de la siguiente manera:

- Eficacia: Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados.
- Eficiencia: Describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.
- Economía: Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos.
- Calidad: Éstos miden los atributos, las capacidades o las características que tienen o deben tener los bienes y servicios que se producen.
- Proceso: Se refiere a los procesos relacionados con los servicios de control desarrollados por los OCI, y en particular a la Auditoría de Cumplimiento.
- Producto: Son los informes resultantes de los servicios de control.
- Resultado: Relacionado con los resultados intermedio de la implementación de recomendaciones formuladas en los informes.

**Paso 3.- Establecer responsabilidades organizacionales ¿Cuáles serán los Centros de Responsabilidad, o Áreas responsables por el desempeño logrado? ¿A qué niveles realizaremos la evaluación?**

Al evaluarse directamente a los OCI, son cada uno de los OCI los responsables de su desempeño obtenido el cual se verá reflejado en los indicadores.

**Paso 4.- Establecer los referentes para la comparación ¿Sobre qué comparamos los indicadores para saber si el desempeño es adecuado?**

Este paso no será parte del trabajo de investigación, será considerado en la implementación de la propuesta en la Contraloría General, pero al no haber medios de verificación, las metas se establecerán a partir de resultados históricos y de comparaciones entre los OCI.



**Paso 5.- Construir las fórmulas o algoritmos ¿Cómo relacionamos las variables de medición?**

Para los indicadores propuestos se han establecido las formulas correspondientes, así como las encuestas y sus valores de ser el caso.

**Paso 6.- Recopilar la información necesaria ¿Qué datos y antecedentes permitirán construir los indicadores?**

Se recopiló información para la construcción de los indicadores, en especial la relacionada con las Auditorías de Cumplimiento (su programación, ejecución, informes resultantes y recomendaciones), para los años 2013, 2014 y 2015.

Como resultado de esta recopilación, se desestimaron los indicadores relacionados con la evaluación de denuncias, al evidenciarse que no existe un criterio uniforme para su registro y evaluación.

**Paso 7.- Validar: aplicar criterios de técnicos y requisitos ¿Cómo sabemos que los indicadores contruidos miden efectivamente la gestión y los resultados?**

La validación de criterios se hace según la metodología propuesta por Escobar-Pérez & Cuervo-Martínez, 2008 “Validez de contenido y juicio de expertos: Una aproximación a su utilización”

**Paso 8.- Analizar los resultados obtenidos ¿Por qué se produjeron los resultados?**

No forma parte del trabajo de investigación.

**Paso 9.- Comunicar e informar ¿Quiénes tienen que conocer nuestros resultados?**

No forma parte del trabajo de investigación.

**Anexo 7. Principales recomendaciones generadas por experto internacional respecto a auditorías de desempeño de los programas: CunaMás, caminos rurales y materiales educativos**

Consultor:	Nelson Shack Yalta [ Revisor experto internacional ]
Documento:	Informe de consultoría elaborado para el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ- Revisión de Auditorías de Desempeño de Entidades Públicas
Lugar, fecha:	Lima, 26 de Agosto del 2014.
Tema: Principales recomendaciones generadas respecto de los informes de auditoría de desempeño de los programas: CunaMás, Caminos Rurales y Materiales Educativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para que las auditorías de desempeño tengan efecto, aprendiendo de la experiencia internacional, deben de ser oportunas y divulgadas. Este significa que no debieran demorar más de 6 meses en su realización (incluyendo las fases de planeamiento, ejecución e informe) y programarse para que sus resultados estén disponibles a más tardar la primera semana de mayo de cada año, para que de esta forma con la debida exposición pública, académica y mediática, sea posible influir en el proceso de programación presupuestario del ejercicio fiscal siguiente. Esto implica adoptar una apropiada estrategia comunicacional y de posicionamiento tanto del tema como de la imagen institucional de la CGR en la agenda pública, particularmente en la clase política y en la sociedad civil.</li> <li>• La planificación y el “<i>desk research</i>” es crucial en las auditorías de desempeño. La operación de campo y las entrevistas (que por cierto, debieran ser de preferencia estructuradas, con cuestionarios con preguntas de opción múltiple y solo algunas abiertas) son más bien para confirmar o rechazar nuestra comprensión del problema, y no para recopilar información para empezar a entenderlo. De esto depende en gran medida la eficiencia y el costo-efectividad de las auditorías de desempeño.</li> <li>• Las auditorías de desempeño deben de enfocarse esencialmente en las operaciones (productos, procesos e insumos) pero relieves si están generando o no los resultados (particularmente efectos, es decir, resultados intermedios o específicos como se denomina en la nomenclatura administrativa peruana). Sin embargo, no se considera pertinente que las auditorías de desempeño propongan o discutan nuevas políticas (nuevos resultados), pues ello sale fuera del alcance del control y pertenece más bien al proceso de planeamiento estratégico nacional y sectorial.</li> <li>• Si el foco de atención son las operaciones (y a partir de ahí los resultados), conviene que el programa evaluado sea analizado desde la perspectiva de procesos, identificando los macro procesos, procesos, subprocesos y actividades esenciales, con sus entradas, salidas, actores y reglas. Estas últimas son muy importantes porque permitirán validar si la ejecución corresponde realmente al diseño previsto. Asimismo debiera hacerse de manera estandarizada una evaluación de riesgos del programa.</li> <li>• La capacidad institucional que requiere la CGR para realizar auditorías de desempeño es demasiado grande. La solución está en concentrarse en un rol normativo y regulador (que ella diga cuál es la metodología de aplicación y controle la calidad) y que se externalice (<i>tercerice</i>) la realización de las auditorías de desempeño a través de la contratación de firmas especializadas para tal efecto. Esto crearía un mercado y una demanda que contribuiría a la sensibilidad de esta iniciativa de control. Evidentemente esto implica que la CGR debiera acreditar firmas competentes para tal propósito como ahora lo hace con las Sociedades de Auditoría para el caso de Auditorías Financieras y de Cumplimiento.</li> <li>• Las recomendaciones de las auditorías de desempeño deben de ser vinculantes, se tiene que hacer el seguimiento a estas (por parte de las oficinas de control institucional) y la no resolución de problemas de diseño y ejecución identificados debiera ser parte de los hallazgos en la siguiente auditoría de cumplimiento institucional que se realice en el ejercicio subsiguiente. Al principio se puede hacer operaciones piloto de prueba pero a la larga si no hay consecuencias de la no acción, las auditorías de desempeño no cumplirán su propósito de contribuir realmente a mejorar la calidad del gasto público.</li> <li>• Estas recomendaciones deben de plantear medidas concretas específicas a nivel de cambios sugeridos en el diseño y ejecución, a nivel operativo y normativo de los programas. Incluso deben de dar pie a un proceso de negociación con la entidad gestora para que se establezca un cronograma, responsables y medios definidos para su implementación. Esto es sobre lo que aplicaría el seguimiento posterior (que por cierto, debiera estar soportado en un aplicativo informático).</li> </ul>

**Anexo 8. Recomendaciones aplicables para la realización de auditorías de desempeño (enfoque del sector privado)**

Consultor:	AC PÚBLICA
Documento:	Informe de consultoría elaborado para el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado- Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ- Informe de recomendaciones a la Contraloría General de la República, perspectiva desde el sector privado
Lugar, fecha:	Lima, Septiembre 2014
Tema: Recomendaciones aplicables para la realización de auditorías de desempeño (enfoque del sector privado)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un <i>trade-off</i> entre las metodologías de investigación que se pueden aplicar en una auditoría de desempeño. Por un lado, las técnicas cualitativas permiten investigar en profundidad un tema, pero no permiten la generalización de los resultados. Por otro lado las técnicas cuantitativas realizadas adecuadamente, permiten obtener información generalizable, pero con un mayor costo monetario y de recursos. La CGR debe de incluir en su manual un protocolo más detallado que permita identificar qué tipo de metodología debe de ser empleada. Al margen del tipo de método que se usará para recoger la información en campo, se recomienda que al inicio de la auditoría se definan algunas hipótesis sobre el desempeño de la intervención, para que el trabajo de campo sirva para aprobar o desaprobar los supuestos realizados.</li> <li>• Al momento de realizar las auditorías de desempeño, surgirán ciertos temas comunes a evaluar a través de las diferentes entidades públicas involucradas en las intervenciones bajo estudio. La relevancia de estos temas ha sido tratada previamente en documentos elaborados por AC Pública tales como: “Estudio del proceso de descentralización en el Perú, desde una perspectiva de control gubernamental”, y el “Documento de Política de Modernización de la Gestión Pública”, así como la “Evaluación del estado situacional de la articulación intersectorial, intergubernamental e interinstitucional para la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en el Perú 2012- 2021”, las ideas principales detrás de estos temas son los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las auditorías de desempeño deben de evaluar el rol rector de las entidades involucradas en la intervención política evaluada.</li> <li>- Las auditorías de desempeño deben de evaluar el grado de articulación alrededor de las cadenas de valor relacionadas con los productos y servicios provistos. Esta evaluación se basará en el estudio de los actores clave y las fallas normativas y organizacionales.</li> <li>- Las auditorías de desempeño deben de basar su gestión por procesos optimizados y documentados en MAPROS. La estructura organizacional ideal de los actores involucrados en las intervenciones evaluadas debe de estar alineada a estos procesos.</li> <li>- Las auditorías de desempeño deben de asegurar la implementación de un sistema adecuado de seguimiento y evaluación con indicadores validados, de acuerdo a ciertos criterios. El objetivo final es usar información para la toma de decisiones.</li> <li>- Las auditorías de desempeño deben de garantizar la gestión de conocimientos para responder a las necesidades de los individuos, y administrar las lecciones aprendidas, las mejores prácticas, y lograr un sistema de mejora continua.</li> <li>- Las auditorías de desempeño deben de buscar que las entidades públicas se enfoquen en el ciudadano. También que los nuevos sistemas, procesos de archivo, gestión y difusión de información garanticen la transparencia, accesibilidad, participación y colaboración ciudadana.</li> </ul> </li> </ul>

## Anexo 9. Comentario sobre la opinión de expertos

Como parte de la opinión de expertos, se le remitió a cada uno de ellos una cédula para que valoren los indicadores propuestos considerando su suficiencia, claridad, coherencia y relevancia, según los siguientes criterios:

CATEGORÍA	CALIFICACIÓN	INDICADOR
<b>SUFICIENCIA</b>  Los ítems que pertenecen a una misma dimensión bastan para obtener la medición de esta.	1.No cumple con el criterio	Los ítems no son suficientes para medir la dimensión.
	2.Bajo nivel	Los ítems miden algún aspecto de la dimensión pero no corresponden con la dimensión total.
	3.Moderado nivel	Se deben incrementar algunos ítems para evaluar la dimensión completamente.
	4.Alto nivel	Los ítems son suficientes.
<b>CLARIDAD</b>  El ítem se comprende fácilmente, es decir su sintáctica y semántica son adecuadas.	1.No cumple con el criterio	El ítem no es claro.
	2.Bajo nivel	El ítem requiere bastantes modificaciones o una modificación muy grande en el uso de las palabras de acuerdo con su significado o por la ordenación de las mismas.
	3.Moderado nivel	Se requiere una modificación muy específica de algunos de los términos del ítem.
	4.Alto nivel	El ítem es claro.
<b>COHERENCIA</b>  El ítem tiene relación lógica con la dimensión o indicador que está midiendo.	1.No cumple con el criterio	El ítem no tiene relación lógica con la dimensión.
	2.Bajo nivel	El ítem tiene una relación tangencial con la dimensión.
	3.Moderado nivel	El ítem tiene una relación moderada con la dimensión que está midiendo.
	4.Alto nivel	El ítem se encuentra completamente relacionado con la dimensión que está midiendo.
<b>RELEVANCIA</b>  El ítem es esencial o importante, es decir debe de ser incluido.	1.No cumple con el criterio	El ítem puede ser eliminado sin que se vea afectada la medición de la dimensión.
	2.Bajo nivel	El ítem tiene alguna relevancia, pero otro ítem puede estar incluyendo lo que mide éste.
	3.Moderado nivel	El ítem es relativamente importante.
	4.Alto nivel	El ítem es muy relevante y debe de ser incluido

En ese sentido, el promedio de los indicadores propuestos por atributo fue el siguiente:

DIMENSIÓN	ÍTEM	SUFICIENCIA	CLARIDAD	COHERENCIA	RELEVANCIA
<b>Eficiencia</b>	<b>1</b>	2,7	2,7	3,0	2,3
<b>Eficacia</b>	<b>2</b>	4,0	3,3	3,3	3,7
	<b>9</b>	2,7	3,0	3,3	3,7
<b>Economía</b>	<b>3</b>	3,0	2,7	2,7	3,3
<b>Calidad</b>	<b>4</b>	3,3	3,3	3,3	3,7
	<b>5</b>	2,7	2,7	3,7	3,3
	<b>6</b>	3,3	4,0	3,3	4,0
	<b>7</b>	2,7	2,7	4,0	3,3
	<b>8</b>	2,7	3,0	2,7	3,0
	<b>10</b>	3,3	3,3	3,3	3,7

Siendo los comentarios vertidos, respecto a la pregunta: ¿Existe alguna dimensión que hace parte del desempeño de los OCI y no fue evaluada? ¿Cuál?:

- Medir el desempeño del OCI, implica medir el desempeño del Jefe del OCI y del personal del OCI, al respecto debe tenerse presente que en un OCI se realizan funciones operativas y funciones administrativas, por tanto, para formarse un criterio integral sobre el desempeño de un OCI debe considerarse ambas; de esta manera tenemos por ejemplo: que las funciones operativas esenciales son las relacionadas a:

1. Garantizar que los servicios de control se hayan realizado de acuerdo a la normativa interna (MAC, directiva de control simultáneo, etc.)
2. Acciones adoptadas para el seguimiento e impulso a la implementación de las recomendaciones.
3. Cumplimiento de plan anual.

En este mismo sentido como funciones administrativas esenciales tenemos:

1. Las acciones adoptadas para cautelar, preservar o custodiar el acervo documentario
2. Las gestiones adoptadas para la implementación del OCI, asignación de recursos presupuestales y logísticos.
3. Registro oportuno y real de los avances en los sistemas informáticos.

Considero que podrían desarrollarse indicadores que permitan realizar esta evaluación de desempeño de manera integral.

- La atención que se da a nivel de Gestión, que consiste con labores de asesoría y/o consulta efectuadas en materia de control.

Finalmente los comentarios respecto a los indicadores propuestos son:

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>ÍTEM</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>Eficiencia</b>	1	El indicador no mide la productividad por auditor, sino la producción del OCI, aun así, esta variable esta variable tendría que ajustarse a ser aplicada a entidades de similares características y complejidad de operaciones, Ej. Municipalidades.
<b>Eficacia</b>	2	
	9	La implementación de recomendaciones es un factor bastante importante y, en efecto, permite la mejora de las entidades bajo el ámbito, con lo que podríamos medir la proactividad de nuestro trabajo, sin embargo, la implementación depende de factores exógenos al OCI como voluntad política del titular e incluso recursos.
<b>Economía</b>	3	Como consideración general, debe considerarse que el OCI no es, en esencia una unidad ejecutora de recursos, como lo sería un programa social por ejemplo, Ahora, debe considerarse que se existen limitaciones que podrían afectar esta medición en todos los OCIs como por ejemplo que no todos están considerados como centro de costo por lo que no tienen un presupuesto específico, siendo que éste tampoco es proporcionado en situaciones equitativas a la necesidad de control, tan es así que existen entidades con menor nivel de riesgo que asignan mayor presupuesto al OCI que aquellas en las que existe una mayor demanda de control por este mismo criterio de riesgo.
<b>Calidad</b>	4	
	5	La dimensión es correcta. Sin embargo existen en el ítem algunos elementos subjetivos como calificar de “satisfactorio” a los papeles de trabajo. La ecuación más indicada sería Nro. de auditorías concluidas durante el año/Nro. de papeles de trabajo archivados.
	6	
	7	La dimensión es correcta, pero al ser la revisión de oficio una facultad de la unidad orgánica, el comparar la producción contra la disposición de reformulación puede distorsionar nuestro resultado, es decir puede existir un OCI que nunca se le dispuso una reformulación en razón a que nunca se le revisó un informe, podría medirse el Nro. de disposiciones de reformulación, en relación a la cantidad de informes seleccionados para su revisión. Aun así hay que considerar que no podría compararse el desempeño entre OCIs por la razón antes descrita.
	8	Este indicador puede ser empleado sólo en entidades de similar complejidad, y estaría afectando el principio de legalidad. No es lo mismo desarrollar servicios de control en un gobierno local o regional de alto riesgo por sus débiles controles internos que en una empresa con mejores controles internos.
	10	

## **Notas biográficas**

### **Grisel María García Correa**

Se tituló en Economía por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Cuenta con estudios concluidos de maestría en gestión pública y estudios de postgrado en dirección de proyectos y habilidades directivas de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico, así como con un curso de especialización en gestión de proyectos de desarrollo por la Universidad de Humboldt en Berlín / SLE Training.

Cuenta con 9 años de experiencia en el área financiera y gestión de proyectos de la Cooperación Alemana al Desarrollo – GIZ. Actualmente se desempeña como coordinadora financiera del Programa Reforma del Estado Orientada a la Ciudadanía.

### **Miguel Ángel García Camavilca**

Se tituló en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con estudios concluidos de maestría en gestión pública en la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico, así como cursos relacionados al Control Gubernamental, y talleres para la Elaboración de Indicadores de Desempeño en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Cuenta con 11 años de experiencia en el sector público, y 8 en el control gubernamental, actualmente se desempeña como auditor en la Gerencia del Órgano de Control Institucional de la Contraloría General de la República.

### **Erick Daniel Monzón Castillo**

Se tituló en Economía por la Universidad del Pacífico. Cuenta con estudios concluidos de maestría en gestión pública en la misma casa de estudios y con estudios de especialización en presupuesto público a nivel nacional e internacional.

Cuenta con más de 10 años de experiencia laboral en entidades del Estado, ocupando cargos de responsabilidad y de asesoramiento en temas de gestión presupuestaria. Actualmente se desempeña como Asesor de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros.