

# Impacto Potencial del Marco de Medición del Desempeño de las EFS: Sinergia CEDEIR-SAI PMF, OLACEFS- INTOSAI



XXIII Asamblea General de la  
OLACEFS

## ABREVIACIONES Y ACRONIMOS

CCR	Comité de Capacitación Regional
CEDEIR	Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions (Organización internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions (Normas Profesionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores)
OLACEFS	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Gasto Público y Rendición de Cuentas)
PMF	Performance Management Framework (Marco de Medición del Desempeño)
SAI	Supreme Audit Institutions (Entidades Fiscalizadoras Superiores)
SAI-PMF	Supreme Audit Institutions – Performance Management Framework (Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores)
WGVBS	Working Group on Value and Benefits of SAI (Grupo de Trabajo sobre Valor y Beneficios de las EFS)

# INDICE

## Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. EL CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DEL SAI-PMF .....	4
2.1 Elementos normativos del contexto.....	4
2.2 La metodología SAI-PMF .....	9
3. PRINCIPALES AVANCES A LA FECHA.....	13
3.1 Los primeros pasos y las tareas en curso .....	13
3.2 El aporte de OLACEFS y CEDEIR .....	16
4. BENEFICIOS, POTENCIALES IMPACTOS, RIESGOS Y DESAFIOS .....	17
4.1 Beneficios .....	18
4.2 Los impactos potenciales .....	19
4.3 Los principales riesgos .....	20
4.4 Los desafíos futuros.....	21
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	23
Anexo .....	27

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) agrupadas en la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) han avanzado de forma consensuada con la formulación de un importante número de iniciativas dirigidas a fortalecer la labor de la auditoría pública, en favor de las instituciones gubernamentales y de los ciudadanos de quienes reciben su mandato.

En este cometido, las EFS han considerado útil e importante identificar instrumentos idóneos para asegurar que su desempeño institucional esté acorde con estas nuevas exigencias. Con este propósito en el año 2012, el Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio (WGVBS) de la INTOSAI presentó el Marco de Medición del Desempeño de las EFS (o SAI-PMF<sup>1</sup>, por sus siglas en inglés). Este instrumento se encuentra en la actualidad en proceso amplio de validación y formalización.

El objetivo del presente documento es promover al interior de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) la metodología SAI-PMF para su adopción, destacando para ello el contexto en el que se desarrolló el instrumento, los principales avances realizados a la fecha, así como los potenciales beneficios, impactos y desafíos para su aplicación efectiva en las EFS de la región.

El presente documento se organiza en cinco secciones. La segunda sección expone el contexto que orienta el desarrollo de la herramienta y comenta sobre sus principales características. La tercera sección muestra el avance realizado para la introducción de la metodología a nivel mundial y las actividades cumplidas en la región para su promoción y difusión. La sección cuatro hace un recuento de los beneficios, impactos y desafíos para su implementación. La última sección concluye y propone recomendaciones.

---

<sup>1</sup> La herramienta fue desarrollada con el nombre de “Supreme Audit Institutions – Performance Management Framework” (SAI-PMF).

## **2. EL CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DEL SAI-PMF**

Esta sección presenta un breve análisis del contexto que promueve el desarrollo de la herramienta de evaluación del desempeño de las EFS, el mismo que está vinculando a los esfuerzos realizados históricamente por INTOSAI para fomentar que la labor de sus entidades miembros sea cada vez más eficiente, efectiva, transparente y relevante a los intereses de los actores públicos y de la población a quienes responden por sus actos. En la sección también se hace un recuento de los elementos utilizados para la preparación de la herramienta SAI-PMF y de sus principales atributos.

### **2.1 Elementos normativos del contexto**

Los principales elementos normativos del contexto que orienta el desarrollo de la herramienta SAI-PMF son:

- La Declaración Lima (1977), que establece que las EFS sólo pueden cumplir eficazmente con sus funciones, si: i) son independientes de la institución controlada, ii) su mandato legal es claro y garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, iii) su relación con el Parlamento está establecida, iv) tienen acceso irrestricto a la documentación requerida, y v) pueden emitir informes a los órganos correspondientes de forma regular<sup>2</sup>.
- La Declaración de México (2007), que fortalece el concepto de independencia de las EFS y formaliza los ocho principios básicos para la correcta fiscalización del sector público. Estos son: i) un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado, ii) independencia institucional y de sus miembros (para el caso de instituciones colegiadas), iii) un mandato suficientemente amplio y facultades discrecionales, iv) acceso amplio a la información requerida, v) obligación de informar sobre

---

<sup>2</sup> INTOSAI (1998) – ISSAI 1: Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, Secretaria General, Viena, Austria.

su trabajo, vi) libertad para decidir el contenido y la oportunidad de sus informes, vii) mecanismos eficaces de seguimiento a las recomendaciones emitidas y viii) autonomía financiera y administrativa<sup>3</sup>.

- La norma internacional sobre el Valor y Beneficio de las EFS (2013), que reivindica la existencia de una relación directa entre el trabajo que realizan las EFS y el bienestar de los ciudadanos. La auditoría externa, como mecanismo de control de las acciones de las instituciones públicas, genera confianza en la población sobre: i) la correcta utilización de los recursos fiscales, ii) la provisión eficiente y efectiva de servicios y iii) la transparencia de la rendición de cuentas<sup>4</sup>.

Estas directrices establecen también que para que esta confianza sea máxima, las EFS deben contar con dos atributos esenciales: i) ser ejemplarmente confiables y ii) relevantes a las necesidades y demandas de los ciudadanos o los actores institucionales que los representan (el Parlamento).

- La Declaración de Beijing (2013), que amplía los conceptos del valor de las EFS para la sociedad incluyendo dos elementos adicionales. El primero es la gobernabilidad democrática<sup>5</sup>, que se promueve a través de: i) salvaguardar el estado de derecho, ii) el fortalecimiento de las instituciones para la provisión de bienes y servicios públicos de calidad y iii) la eliminación de la corrupción. El segundo, más concreto, es la sostenibilidad de las finanzas públicas<sup>6</sup> para asegurar el desarrollo económico y social de la población en el largo plazo.

---

<sup>3</sup> INTOSAI (2007) – ISSAI 10: Declaración de México sobre Independencia, Secretaria General, Viena, Austria.

<sup>4</sup> INTOSAI (2013) – ISSAI 12: El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaria General, Viena, Austria.

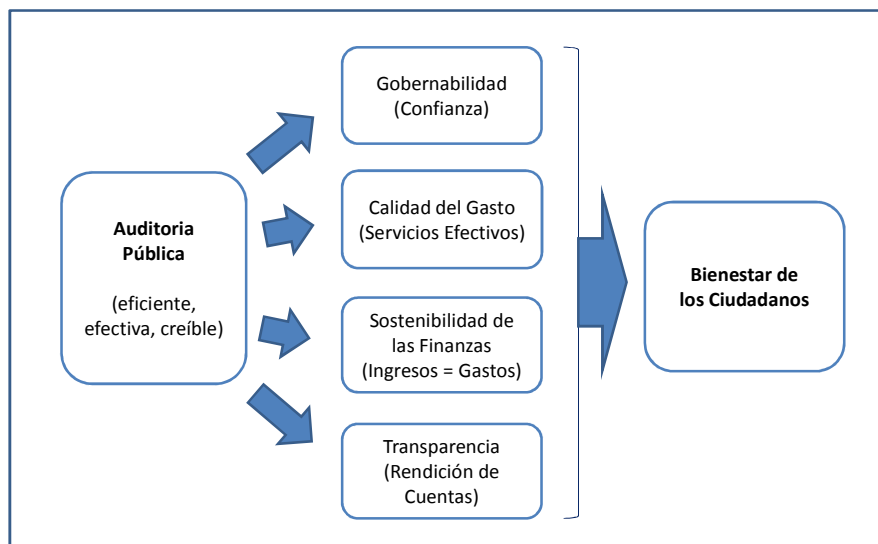
<sup>5</sup> INTOSAI (2013) – Beijing Accords on National Audit and National Governance, Secretaria General, Viena, Austria.

<sup>6</sup> INTOSAI (2013) – Beijing Accords on The role of Supreme Audit Institutions on safeguarding long-term sustainability of Financial Policies, Secretaria General, Viena, Austria.

Esta declaración resalta además - de forma reiterativa - los desafíos que tienen las EFS para cumplir con estos objetivos y propone, entre otras acciones, la adopción de medidas decididas para que todas las EFS puedan alcanzar los estándares internacionales establecidos para la auditoría pública, así como la aprobación urgente de un marco de medición del desempeño para apoyar a que las EFS puedan evaluar su desempeño actual y focalizar sus procesos estratégicos para contribuir adecuadamente con estos compromisos<sup>7</sup>.

En resumen, el aporte de las EFS al bienestar de los ciudadanos que propone la normativa revisada se presenta de forma gráfica en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1**  
**La auditoría pública y los ciudadanos**

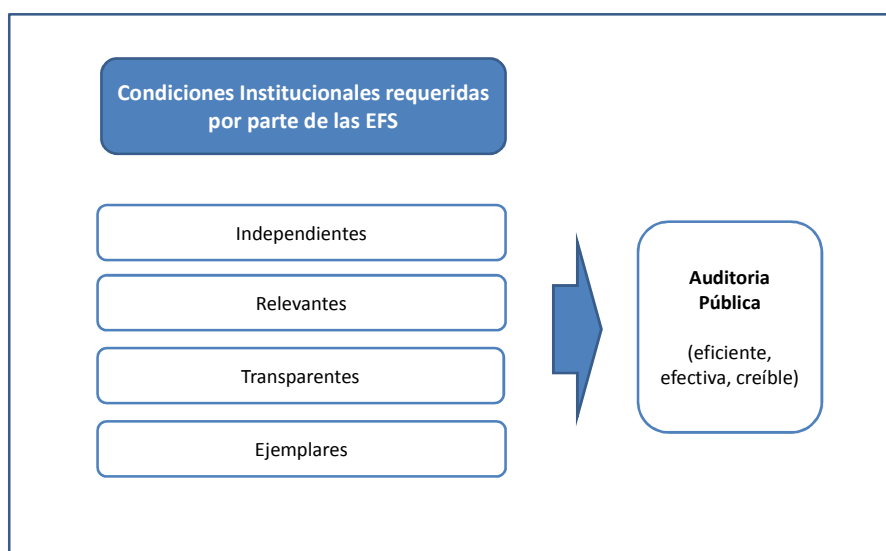


En este sentido, y como se desprende del cuadro anterior, el objetivo de las EFS es alcanzar una auditoría pública eficiente, efectiva y creíble que contribuya a la gobernabilidad, la provisión de servicios públicos de calidad, la sostenibilidad de las finanzas públicas y la transparencia en la rendición de cuentas como condiciones básicas y fundamentales para mejorar el bienestar de los ciudadanos.

<sup>7</sup> Beijing Accords on National Audit and National Governance, recomendaciones 3.5, 3.6 y 3.8.

Estas mismas directrices establecen que para cumplir con estos objetivos, no sólo se debe lograr que la función de la EFS - la auditoría pública - sea eficiente, eficaz y creíble, sino también que las entidades - las propias EFS - tengan un desempeño institucional acorde con los desafíos planteados. En este sentido, el reto para las EFS es alcanzar y mantener las condiciones institucionales clave requeridas para el buen desempeño. Es decir, ser EFS independientes, relevantes, transparentes y ejemplares<sup>8</sup>.

**Cuadro 2**  
**Las EFS y las Auditoría Pública**



Para evaluar la eficiencia, eficacia y credibilidad de la auditoría pública se han diseñado y existen varios instrumentos en uso, incluida la metodología PEFA<sup>9</sup>. Esta metodología es una herramienta diseñada<sup>10</sup> para evaluar el desempeño del conjunto del sistema de gestión de finanzas públicas y asegurar el

<sup>8</sup> ISSAI 12: Declaración de Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores establece tres objetivos y doce principios para hacer, a través de la auditoría pública eficiente y efectiva, una diferencia en la vida de los ciudadanos. Los tres objetivos son: i) el fortalecer la rendición de cuentas, la integridad y la transparencia del gobierno y las entidades públicas, ii) demostrar la continua relevancia a los ciudadano y los actores externos y iii) ser organizaciones modelo mediante la prédica con el ejemplo. El primer principio es salvaguardar la independencia de las EFS.

<sup>9</sup> Marco de Referencia para la Medición del Desempeño del Gasto Público y la Rendición de Cuentas (o Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA), Secretariado PEFA, Washington DC, Estados Unidos.

<sup>10</sup> La metodología PEFA fue desarrollada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Unión Europea y las agencias de cooperación de Francia, Noruega, Suiza y Gran Bretaña con el fin de homogeneizar los instrumentos de diagnóstico de la gestión de las finanzas públicas a nivel mundial. La metodología se ha aplicado - desde su introducción en el año 2005 - en más de 120 países a nivel nacional y descentralizado.



cumplimiento de los tres objetivos fundamentales para la administración de fondos públicos: i) la disciplina fiscal agregada, ii) la asignación estratégica de recursos y iii) la provisión eficiente de servicios públicos.

La metodología PEFA está organizada alrededor del ciclo presupuestario en seis dimensiones: i) credibilidad del presupuesto, ii) universalidad y transparencia fiscal, iii) presupuesto basado en políticas, iv) previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria, v) contabilidad y registro de información y vi) auditoría externa y escrutinio legislativo. En esta última dimensión, el indicador ID-26 mide el alcance y naturaleza de la auditoría pública, junto con el seguimiento que se hace al cumplimiento de las recomendaciones preparadas.

La evaluación del alcance y naturaleza de la auditoría pública en la práctica, es decir en la forma en que se lleva adelante en la EFS evaluada, se compara contra una sistematización de las buenas prácticas internacionales definida por la metodología PEFA y, a partir de esta comparación y los criterios establecidos, se valora el cumplimiento o no del estándar internacional. Una calificación que muestra que la práctica de la auditoría pública está fuera del estándar internacional denota una debilidad y sugiere la necesidad de preparar acciones de fortalecimiento.

La metodología PEFA no profundiza, sin embargo, en las causas que generan esta debilidad, ni está diseñada para evaluar otros elementos relacionados con el desempeño institucional que afectan el alcance y naturaleza de la auditoría pública. Es por esta razón, que en el año 2010 la INTOSAI acordó iniciar la preparación de una herramienta que pudiera medir la situación de la EFS y facilitar un diagnóstico estandarizado para mejorar la gestión institucional, focalizar los esfuerzos de fortalecimiento e introducir programas más ajustados de capacitación<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Los Acuerdos de Johannesburgo (2010) establecen que el Grupo de Trabajo sobre Valor y Beneficios de las EFS debe colaborar con el Comité de Creación de Capacidades de la INTOSAI y con el Consejo Directivo de la Cooperación INTOSAI-Donantes (IDI) en la preparación de la nueva metodología de evaluación del desempeño institucional de las EFS.

El resultado de esta decisión y del trabajo efectuado en los últimos dos años al interior de INTOSAI es el Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (SAI-PMF, por sus siglas en inglés), metodología que se encuentra en la actualidad en proceso de pruebas, revisión y formalización. La aspiración de la metodología es asegurar que las EFS cuenten con el mandato, las capacidades y herramientas necesarias para llevar adelante la auditoría pública y garantizar a través de ello que los gobiernos hagan un uso eficiente, efectivo y transparente de los recursos que se utilizan para brindar bienes y servicios a la población.

En la preparación de la metodología SAI-PMF, que se describe a continuación, se utilizaron muchos de los instrumentos de medición elaborados por la metodología PEFA para medir el desempeño del sistema de gestión de las finanzas públicas y se aplicaron los mismos a la medición del desempeño de la EFS. En este sentido, el desarrollo de la metodología SAI-PMF se ha beneficiado de forma importante de los resultados y las lecciones aprendidas generados con la aplicación de la metodología PEFA a nivel mundial.

## **2.2 La metodología SAI-PMF**

La evaluación del desempeño institucional es un mandato de las Normas Internacionales para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), que en la actualidad se cumple a través de la publicación de una variedad de informes (anuales o multianuales) preparados para reflejar sus actividades, avances y resultados. Sin embargo, estas evaluaciones no utilizan todavía un mecanismo común y estandarizado a nivel mundial que permita medir el desempeño de las EFS de forma consistente y regular.

En este sentido, el objetivo de la metodología SAI-PMF es brindar a las EFS un marco para la evaluación del desempeño institucional a partir de los estándares establecidos en las normas ISSAI y otras buenas prácticas existentes a nivel mundial que permita un diagnóstico claro sobre la situación en que se encuentran y las debilidades que requieren subsanar para convertirse en organizaciones eficientes y efectivas para la auditoría pública, capaces para

gestionar sus necesidades de desarrollo y se modelo para el resto de las instituciones gubernamentales sobre transparencia y rendición de cuentas.

Los principales elementos sobre los que se basa el desarrollo de la metodología SAI-PMF son los siguientes<sup>12</sup>:

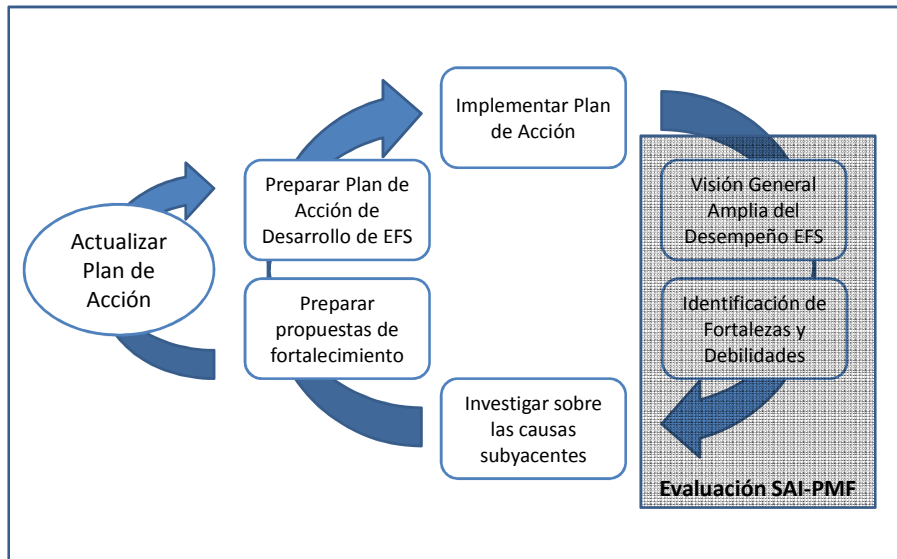
Estándares internacionales. El principal punto de referencia para la evaluación de desempeño de las EFS son las ISSAI, normas contra las que se coteja y confronta el desempeño institucional durante el ejercicio de valoración de la SAI-PMF. Las diferencias encontradas permiten identificar las fortalezas y debilidades existentes a nivel de la institución, así como la forma en que éstas influyen en el desempeño de la EFS. En algunos casos, donde no se han establecido normas específicas a nivel de INTOSAI, se utilizan como estándar las buenas prácticas internacionales aceptadas.

Visión general amplia. La evaluación alcanza a todos los procesos internos y los resultados externos de la actividad de las EFS, por lo que tiene la capacidad de otorgar una visión general del desempeño institucional y de los sistemas o procesos que requieren cambios y reformas para fortalecer el cumplimiento de sus principales objetivos. Sin embargo, la metodología no está diseñada para indagar a profundidad sobre las causas subyacentes que generan estas deficiencias, por lo que la preparación de programas de desarrollo de capacidades requerirán de una investigación más amplia sobre las barreras y limitaciones que propician las debilidades en el desempeño institucional. El alcance de la evaluación SAI-PMF puede apreciarse en el siguiente cuadro:

---

<sup>12</sup> Los elementos destacados en este resumen han sido recogidos del documento “Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, versión 3.0, Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficio de las EFS, 28 de mayo de 2013.

**Cuadro 3**  
**El alcance de la evaluación SAI-PMF**



Fuente: SAI-PMF, versión 3.0, 28 de mayo de 2013

Medición objetiva. La estandarización de la metodología permite hacer mediciones objetivas del desempeño de las EFS basadas en la recolección de evidencia. La medición se basa en 22 indicadores (+2 para las EFS con responsabilidades judiciales – ver Anexo) que abarcan los ámbitos más importantes de la actividad institucional agrupados en siete ámbitos: i) elaboración de informes, ii) independencia y marco legal, iii) estrategia para el desarrollo organizacional, iv) normas y metodología de auditoría, v) estructuras de gerencia y apoyo, vi) recursos humanos y liderazgo y vii) comunicaciones y gestión de las partes interesadas. La relación entre estos siete ámbitos se puede ver reflejada en el cuadro siguiente:

**Cuadro 4**  
**Relación de los ámbitos de evaluación y los indicadores**



Fuente: SAI-PMF, versión 3.0, 28 de mayo de 2013

Puntuación graduada. Cada uno de los 22 indicadores de desempeño se gradúa en una escala de cinco puntos: 0 a 4, sobre la base de una guía que define los criterios que deben utilizarse para determinar la puntuación que aplica. La puntuación 0, el nivel más bajo, implica que el indicador evaluado no cumple con el criterio establecido o el mismo no se encuentra todavía siendo aplicado en la EFS. La puntuación 1 muestra que el cumplimiento de los criterios definidos para el indicador está en un nivel básico, mientras que la puntuación 2 muestra mayores niveles de desarrollo. La puntuación 3 señala el cumplimiento con el estándar definido por las ISSAI y la puntuación 4, niveles que cumplen pero que además incorporan valor agregado.

Es importante considerar, sin embargo, que no existe una puntuación agregada para el desempeño global de la EFS evaluada, porque no todos los indicadores son igual de importantes y su jerarquía relativa varía dependiendo de cada EFS y el año en que se lleva a cabo la evaluación. En este sentido, la comparación del desempeño institucional entre un conjunto de EFS a partir de un solo dato agregado no es posible, ni se recomienda.

Aplicación voluntaria. La decisión de aplicar la herramienta SAI-PMF a la evaluación del desempeño es voluntaria y no existe una obligación por parte de las EFS de someterse a la misma, aunque está recomendado en las ISSAI que lo hagan. Adicionalmente, y una vez realizada la evaluación y emitido el informe de desempeño de la EFS, la publicación de sus resultados es también una decisión discrecional de las principales autoridades institucionales. Antes de que se tome la decisión, se deberían considerar cuidadosamente los beneficios y riesgos potenciales de la publicación.

Evaluación diferenciada. La evaluación puede realizarse a través de tres mecanismos diferenciados: i) autoevaluación, realizada por funcionarios capacitados de la propia EFS, ii) evaluación de pares, efectuada por otra EFS o una instancia calificada de INTOSAI, iii) evaluación externa, llevada a cabo por consultores/auditores externos, a pedido de la EFS o alguna agencia de cooperación internacional interesada en apoyar con fortalecimiento institucional.

### **3. PRINCIPALES AVANCES A LA FECHA**

La presente sección hace un breve recuento de los avances realizados a la fecha en el desarrollo de la metodología SAI-PMF, las tareas asignadas a la OLACEFS y las actividades realizadas en la región para aportar a la promoción y difusión de la herramienta.

#### **3.1 Los primeros pasos y las tareas en curso**

El desarrollo de la herramienta SAI-PMF tienen su origen en la XX Congreso de la INTOSAI realizado en Johannesburgo en el 2010. En este evento, el Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio (WGVBS) recibió de parte de los delegados asistentes la tarea de desarrollar una herramienta de evaluación del desempeño de las EFS más adecuada a los principios establecidos en las directrices de valor y beneficio aprobadas recientemente.

Una primera actividad realizada por el WGVBS, que tomó gran parte del año 2011, fue el mapeo de las herramientas existentes para la evaluación del desempeño de las EFS, ya sea como evaluaciones autónomas o como parte de una evaluación más amplia de sistemas de administración financiera pública<sup>13</sup>. El objetivo del mapeo tenía dos dimensiones. En primer lugar, conocer las herramientas existentes, con sus fortalezas y deficiencias, así como la experiencia de usarlas y mantenerlas. En segundo lugar, considerar la utilidad de las diferentes herramientas, en todo o en parte, como base de información para la elaboración de una herramienta propia de evaluación. La metodología PEFA fue utilizada para este propósito.

El ejercicio realizado mostró que ninguna de las herramientas reunía todos los criterios establecidos para la evaluación. No obstante, el análisis mostró que todas las herramientas mostraban fortalezas y que se podían combinar aquellos elementos útiles y que aportaban al diagnóstico de la situación de la EFS en una nueva herramienta. En este sentido, la principal recomendación del informe de mapeo fue que el equipo del WGVBS comience a trabajar en la elaboración de una nueva herramienta de medición del desempeño de las EFS, utilizando como base los elementos positivos de las herramientas existentes, a fin de no duplicar esfuerzos.

La primera versión pública de la herramienta SAI-PMF (versión 2.0) fue presentada en 2012 y puesta a prueba en tres países: Noruega, Sierra Leona y Djibouti. Los resultados de estas tres evaluaciones piloto fueron puestos a disposición de la comunidad de INTOSAI y recibió comentarios de cerca de 30 EFS y las principales agencias de cooperación internacional interesadas en la implementación de la herramienta. Esta versión también se aplicó de forma referencial en la EFS de Guatemala y el aporte de este ejercicio fue también utilizado para el perfeccionamiento de la metodología.

Sobre la base de estos comentarios y recomendaciones, la metodología SAI-PMF utilizada durante el ejercicio piloto fue revisada y modificada. El resultado

---

<sup>13</sup> Nota Conceptual: Marco de medición del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría de la Cooperación INTOSAI-Donantes para el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Valor y Beneficios de las EFS, 8 de Septiembre de 2012.

es la versión 3.0 o “Documento Preliminar de Exposición de la SAI-PMF”, mismo que fue presentado en Beijing en 2013. Esta versión 3.0 de la herramienta será aplicada a modo de prueba en 20 países adicionales hasta 2015, con el fin de asegurar que el marco es relevante y aplicable a todas las EFS, independientemente de su mandato legal, nivel de desarrollo y capacidades institucionales.

La ampliación de la base de países para la segunda fase del ejercicio de validación de la metodología SAI-PMF requerirá de la participación de un mayor número de actores, quienes no están directamente vinculados con el WGVBS. En este sentido, con el propósito de asegurar que las evaluaciones que se lleven a cabo en los próximos años cuenten con los niveles de consistencia, coherencia y calidad, es necesario iniciar una serie de actividades para el desarrollo de los siguientes instrumentos<sup>14</sup>:

- a. Una guía de orientación para los evaluadores que apliquen el SAI-PMF, incluyendo directrices para el control de calidad en la aplicación de la metodología.
- b. Una red mundial de capacitadores y evaluadores. En primer lugar, se busca desarrollar una pequeña red mundial de capacitadores capaces de proporcionar formación sobre el SAI-PMF, en todas las regiones e idiomas de la INTOSAI. En segundo lugar, se plantea desarrollar una red regional de evaluadores capaces de aplicar el SAI-PMF constantemente, y que operen en todos los grupos regionales de INTOSAI, en los respectivos idiomas de cada región.
- c. Una capacidad en INTOSAI para apoyar los ejercicios piloto y ofrecer una función de soporte a distancia para los equipos evaluadores durante todo el proceso de implementación de la metodología, desde la preparación de los términos de referencia, el trabajo de campo, la redacción de informes, el control de calidad y la elaboración del informe final.

---

<sup>14</sup> Proyecto de Estrategia de Expansión 2013-2016: Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría de Donantes para el Grupo de Trabajo sobre el Valor y Beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 24 de Enero de 2013.



### **3.2 El aporte de OLACEFS y CEDEIR**

La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), es el organismo internacional especializado y de carácter técnico que tiene como objetivo fomentar el desarrollo y perfeccionamiento de las labores de control gubernamental en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los países de la región. Entre sus principales comisiones está la Comisión de Evaluación del Desempeño e Indicadores de Rendimiento (CEDEIR), la misma que está fuertemente vinculada al trabajo que lleva adelante el WGVBS en el desarrollo de la herramienta SAI-PMF.

En esta condición, la CEDEIR está apoyando la implementación de la metodología a través de la organización de eventos de capacitación, la preparación de materiales de difusión, la entrega de comentarios y observaciones a la metodología en construcción y el seguimiento a la aplicación de las versiones de prueba en las EFS de la región que se hayan presentado voluntariamente al ejercicio. Su apoyo será también fundamental en la difusión de los resultados de las evaluaciones de desempeño realizadas en América Latina y el Caribe a fin de generar conocimiento y facilitar un proceso de intercambio entre la EFS para optimizar el uso de la metodología.

Los principales eventos realizados por CEDEIR a la fecha se llevaron a cabo todos en la ciudad de Lima (Perú) y son:

- a. Taller sobre el Marco de Evaluación del Desempeño de las EFS (2012) en el que se hizo una presentación de la metodología PEFA y los aportes recogidos de la misma en el desarrollo de la metodología SAI-PMF.
- b. Curso de capacitación “Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores” (2013)
- c. Taller para facilitadores del Marco de Medición del Desempeño de las EFS (2013).

- d. Videoconferencia: Marco de Medición del Desempeño SAI PMF-Experiencia de la EFS de Guatemala (2013).

Adicionalmente, a este trabajo de difusión y promoción de la herramienta SAI-PMF, CEDEIR está participando activamente en la segunda fase del ejercicio piloto de prueba de la metodología, a través de las EFS de Argentina, Brasil y México. Estas EFS ya han logrado avances significativos en la fase de planificación e inicio de la aplicación metodológica que se presume tomará entre 4 y 6 meses. La coordinación de CEDEIR y el apoyo técnico recibido de INTOSAI han sido fundamentales para el alcance de este hito.

Finalmente, para apoyar el adecuado desarrollo de los tres ejercicios pilotos, la CEDEIR ha previsto dentro de la página web de OLACEFS un espacio para poner a disposición toda la información relevante sobre la SAI-PMF. En consecuencia, en dicha sección se pueden encontrar los documentos guía del ejercicio, el documento metodológico, los materiales de capacitación y los avances realizados a la fecha, que incluyen varios de los informes piloto. El espacio también cuenta con un módulo de preguntas y respuestas, en donde los visitantes y usuarios de la página web pueden formular consultas que consideren necesarias para satisfacer sus dudas y su búsqueda de información.

#### **4. BENEFICIOS, POTENCIALES IMPACTOS, RIESGOS Y DESAFIOS**

La presente sección hace una reflexión sobre los beneficios de la aplicación de la metodología SAI-PMF en el corto plazo y los potenciales impactos en el mediano y largo plazo sobre las EFS. Asimismo, destaca también algunos de los principales riesgos de su aplicación generalizada y los desafíos que existen para asegurar que cumpla con los objetivos y aspiraciones propuestas.

## 4.1 Beneficios

Los beneficios son el efecto o resultados de corto plazo (inmediatos) que genera la aplicación de la metodología SAI-PMF sobre las EFS que deciden utilizarlo. En general, los resultados previsibles son una mejor capacidad para apoyar y fortalecer: i) el desempeño institucional, ii) las relaciones con los actores clave, incluyendo el Parlamento y la población, y iii) la alineación de la asistencia técnica externa para su desarrollo.

Adicionalmente y de forma más precisa se pueden destacar:

- Conocer la situación en la que se encuentra la EFS en un momento particular (al momento en que se lleva a cabo la evaluación) con relación al cumplimiento de las ISSAI y las buenas prácticas internacionales de auditoría pública externa.
- Identificar las debilidades (barreras o limitaciones) que afectan el desempeño adecuado de las EFS con relación a los principales ámbitos de actividad institucional.
- Diseñar planes estratégicos y de desarrollo de capacidades con perspectiva multianual para la mejora del desempeño, enfocados en las debilidades identificadas y priorizadas por la EFS para su atención.
- Contar con objetivos, metas e indicadores específicos, cuantificables y medibles para los planes de acción, además de un mecanismo idóneo para mostrar los avances alcanzados en el tiempo.
- Inculcar la cultura y la práctica de la medición y de gestión continua del desempeño institucional en las EFS.
- Contribuir al aprendizaje entre pares, a través de la comparación de diagnósticos estandarizados y los factores que contribuyen al desarrollo exitoso de capacidades en las EFS.

- Fortalecer las estructuras de OLACEFS, a través de CEDEIR y la CCR, para hacer más relevante el apoyo que se brinda a las EFS para el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional.

## **4.2 Los impactos potenciales**

Los impactos son los efectos de mediano y largo plazo sobre las EFS a los cuales contribuye la aplicación del SAI-PMF. Entre los impactos potenciales más importantes se pueden mencionar:

- Fortalecer el entorno operativo de las EFS, particularmente su independencia y mandato legal. Si bien es cierto que asegurar estos atributos no se encuentran dentro del ámbito directo de acción de las propias EFS, el conocer la situación de forma comparativa podría apoyar a llamar la atención de los actores relevantes para introducir modificaciones en el marco legal para ampliar la independencia y capacidad operativa de las EFS.
- Aportar a la gobernabilidad, la rendición de cuentas, la sostenibilidad fiscal y la provisión de servicios de calidad a la población, a través de una mejor auditoría pública.
- Contribuir a la transparencia de las instituciones públicas, promoviendo la evaluación institucional regular y la publicación de los resultados. Esa acción brindará además a las EFS la oportunidad de convertirse en organizaciones modelo, que lideran con el ejemplo la transparencia y la rendición de cuentas, a través de la elaboración de informes públicos creíbles y reconocidos sobre su propio desempeño.
- Acercar a las EFS a los principales usuarios de sus productos (Parlamento y sociedad civil) para lograr que su desempeño institucional sea más relevante a sus necesidades. La evaluación SAI-PMF puede ser

un canal de retroalimentación de información sobre las percepciones de relevancia que tienen los principales usuarios sobre la labor de las EFS.

- Mantener la reputación de las EFS como ejemplos de institucionalidad pública, capacidad técnica e innovación.

### **4.3 Los principales riesgos**

La aplicación de la metodología SAI-PMF tiene algunos riesgos para los que se deben desarrollar acciones de mitigación, las mismas que están en la mayoría de los casos relacionadas con la difusión amplia de la herramienta y sus objetivos, alcance y utilidad. Los principales riesgos identificados son:

- La posible mala utilización de los resultados (debilidades) por parte de actores interesados. La calificación del desempeño institucional expone a las EFS a mayor escrutinio público que puede utilizarse para desacreditar su labor de auditoría. Esta situación se puede mitigar con una campaña de difusión masiva sobre los alcances y utilidad de la evaluación. Adicionalmente, la experiencia internacional, particularmente aquella relacionada a la aplicación de la metodología PEFA en varios países del mundo, muestra que la apertura institucional a la realización de evaluaciones objetivas de desempeño es un paso crucial para obtener más apoyo de la población a la labor de las EFS y del Parlamento a las iniciativas de modernización y reforma.
- La aparición de tablas de posición de desempeño que dañen la credibilidad de las EFS. El objetivo de la metodología SAI-PMF de generar una herramienta única para la evaluación común y estandarizada del desempeño institucional de las EFS puede llevar a que actores interesados (los medios de comunicación, por ejemplo) generen tablas de posiciones en las que las instituciones con menor calificación relativa puedan ser afectadas en su reputación. Para ello la metodología hace

explicita su oposición a la utilización de indicadores agregados de desempeño y a su inutilidad como parámetros de comparación entre EFS.

#### **4.4 Los desafíos futuros**

La aplicación de la metodología SAI-PMF presenta varios desafíos que se requieren enfrentar y superar. Estos desafíos surgen principalmente de las lecciones aprendidas de la aplicación de la evaluación PEFA en casi todos los países del mundo, tanto desarrollados como en desarrollo. Estas son:

- Generar una masa crítica de EFS interesadas y dispuestas a aplicar la metodología para asegurar que la herramienta se convierta en un estándar institucional global. Una vez que esta masa crítica ha sido alcanzada, la metodología desarrollará un peso propio y será aceptada y reconocida internacionalmente. En ese momento, el incentivo para que las EFS participen del proceso de evaluación SAI-PMF será el no quedar afuera del ejercicio.
- Garantizar la calidad de los diagnósticos para que la herramienta no pierda credibilidad y sea útil para las EFS. La implantación de un mecanismo de control de calidad es de suprema importancia. Esta tarea requiere crear capacidades institucionales e individuales en INTOSAI y OLACEFS para hacer la revisión de todos y cada uno de los Informes de Desempeño producidos para asegurar que han sido elaborados respetando los criterios metodológicos establecidos. Esta revisión debe también realizarse a partir de instrumentos homogéneos y criterios claros y consistentes.
- Asegurar que la herramienta es aplicable a todos los contextos y especificidades en los que se desenvuelven las EFS, generando una capacidad central dinámica para responder sin demora a preguntas y realizar aclaraciones a la aplicación de la metodología que se llevan a cabo en varios países alrededor del mundo. Estas aclaraciones pueden

posteriormente sistematizarse en un documento de preguntas frecuentes y ponerse al alcance de los evaluadores.

- Mantener relevante la herramienta, asegurando que la misma avanza junto con la mejora general en el desempeño de las EFS. En la medida que la metodología se vaya aplicando en los diferentes países del mundo y los procesos de fortalecimiento tengan un efecto positivo en el desempeño institucional, el cumplimiento de los estándares internacionales actuales será cada vez más una constante entre las EFS. En este sentido, la metodología requiere evolucionar en el tiempo y sistematizar nuevas buenas prácticas internacionales para promover un perfeccionamiento continuo de la auditoría pública.
- Asegurar la utilidad de los Informes de Desempeño de las EFS, puesto que en la narrativa y no en la calificación del indicador está la valoración de las debilidades y fortalezas del desempeño institucional. Es necesario asegurar que el énfasis del trabajo de la evaluación SAI-PMF es el Informe de Desempeño y no simplemente la tabla resumen de calificaciones. En este sentido, es muy importante orientar con manuales y guías la preparación adecuada de los Informes de Desempeño de las EFS.
- Orientar el tránsito entre el diagnóstico y el plan de acción de fortalecimiento para no comprometer a las EFS con reformas para las que no están preparadas. En los casos en que las debilidades identificadas son muchas, es importante focalizar los esfuerzos de fortalecimiento en aquellas actividades básicas primero, para luego pasar a procesos de reforma más sofisticado. Empezar con la reformas de mayor sofisticación es en la experiencia internacional una ruta a fracaso del proceso. En este sentido, tener claridad sobre como secuenciar las reformas es imprescindible.
- Asegurar que la herramienta permite la evaluación periódica del desempeño institucional para visualizar los cambios que generan los

planes de acción de fortalecimiento. La aplicación repetida de la metodología SAI-PMF a la evaluación de las EFS es una condición básica de la herramienta, en la medida que permite observar si las acciones de fortalecimiento implementadas han tenido efecto sobre el desempeño institucional. Este proceso requiere también estar claramente normado y deben existir lineamientos para guiar su ejecución.

- Desarrollar la capacidad para mantener el acervo de información generado por las evaluaciones SAI-PMF realizadas en diferentes países y utilizar el mismo para generar lecciones comunes para todas las EFS.
- Mantener la herramienta como un bien público, que no se utilice con fines comerciales. Esto permitirá asegurar que los costos de llevar adelante las evaluaciones SAI-PMF no se incrementen de forma desmesurada.

## **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La evolución de las EFS hacia un contexto institucional en el que la labor que desempeñan tenga valor y beneficio para los actores públicos y la población es un proceso de largo alcance, pero que ya se ha desencadenado y es irreversible. En este sentido, las EFS tienen la obligación de asegurar que cuentan con las capacidades administrativas, técnicas y financieras para acomodarse de forma adecuada a este nuevo contexto.

La metodología de evaluación SAI-PMF es una herramienta imprescindible para apoyar en este objetivo y, por esta razón, el trabajo realizado por la INTOSAI en la preparación de los contenidos, guías y materiales de capacitación ha sido muy valioso. De la misma forma, es destacable también el apoyo de OLACEFS - a través de CEDEIR - a la difusión de la metodología entre las EFS de la región y el soporte otorgado a las mismas para su participación en los ejercicios piloto que se llevan a cabo en la actualidad.

En este sentido, y para asegurar que OLACEFS se mantiene al frente de los procesos de innovación orientados a mejorar el desempeño institucional de las



EFS de la región y hacer más relevante su labor a los intereses de sus principales beneficiarios, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Apoyar decididamente el desarrollo de la herramienta SAI-PMF, promoviendo la creación de la redes de personal capacitado en la región, tanto para la difusión de la metodología, como la capacitación para la aplicación del instrumento.
- Designar enlaces formales en cada EFS para la coordinación de los eventos de difusión y capacitación de la metodología SAI-PMF en la región.
- Participar activamente en la fase de pruebas de la metodología, a través de la evaluación programadas a las EFS de Argentina, Brasil y México, aportando con comentarios y recomendaciones al perfeccionamiento de la herramienta.
- Promover la aplicación de la herramienta SAI-PMF en las EFS de la región para contribuir a la creación de la masa crítica necesaria para su transformación en el estándar global para la medición del desempeño institucional.
- Fomentar el desarrollo de capacidades en la CCR para que pueda apoyar efectivamente a las EFS con la preparación de los planes de acción de fortalecimiento para la mejora del desempeño institucional, a partir de las debilidades identificadas en la evaluación SAI-PMF.
- Relevar la importancia a nivel internacional (INTOSAI) y regional (OLACEFS) de la necesidad de crear capacidades institucionales para asegurar que es posible enfrentar los desafíos de:
  - mantener la calidad técnica y metodológica en el tiempo de las evaluaciones y los informes de desempeño que se generan con la herramienta SAI-PMF,

- diseminar guías y materiales de capacitación en todos los idiomas de las EFS asociadas para orientar adecuadamente las decisiones y los procesos de evaluación SAI-PMF,
- responder oportunamente a los cuestionamientos que se presentan durante la aplicación in situ de la metodología SAI-PMF,
- perfeccionar y evolucionar la metodología a medida que su aplicación resulta en mejoras y mayor cumplimiento de las EFS con los estándares establecidos en la metodología SAI-PMF.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

INTOSAI (1998) – ISSAI 1: Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, Secretaría General, Viena, Austria.

INTOSAI (2007) – ISSAI 10: Declaración de México sobre Independencia, Secretaría General, Viena, Austria.

INTOSAI (2009) – Guía para la Creación de Capacidades en las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría General, Viena, Austria.

INTOSAI (2012) – Nota Conceptual: Marco de medición del desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría de la Cooperación INTOSAI-Donantes para el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Valor y Beneficios de las EFS, 8 de Septiembre de 2012.

INTOSAI (2013) – ISSAI 12: Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría General, Viena, Austria.

INTOSAI (2013) – Beijing Accords on National Audit and National Governance, Secretaría General, Viena, Austria.

INTOSAI (2013) – Proyecto de Estrategia de Expansión 2013-2016: Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, Secretaría de Donantes para el Grupo de Trabajo sobre el Valor y Beneficios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, 24 de Enero de 2013.

INTOSAI (2013) – Marco de Medición del Desempeño de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, versión 3.0, Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre el Valor y Beneficio de las EFS, 28 de mayo de 2013.

Secretariado PEFA (2011) – Marco de Referencia para la Medición del Desempeño del Gasto Público y la Rendición de Cuentas (o Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA), Washington DC, Estados Unidos.

Moore & Stephens (2013) – Marco de Medición del Desempeño de la EFS de Guatemala, Tegucigalpa, septiembre de 2013.

## Anexo

### El Conjunto de Indicadores de Desempeño de la EFS

#### Marco de Medición del Desempeño de las EFS, versión 3.0

Indicador	Ámbito	Dimensiones
<b>A. Desempeño de la EFS</b>		
EFS-1	Resultados de la auditoría financiera	(i). Alcance de la auditoría financiera (ii). Presentación de los informes de auditoría financiera (iii). Publicación y diseminación de los resultados de auditoría financiera (iv). Seguimiento de la EFS a la implementación de las observaciones y recomendaciones de la auditoría financiera
EFS-2	Resultados de la auditoría de cumplimiento	(i). Alcance de la auditoría de cumplimiento (ii). Presentación de los informes de auditoría de cumplimiento (iii). Publicación y diseminación de los resultados de auditoría de cumplimiento (iv). Seguimiento de la EFS a la implementación de las observaciones y recomendaciones de la auditoría de cumplimiento
EFS-3	Resultados de la auditoría de desempeño	(i). Alcance, selección y objetivo de las auditorías de desempeño (ii). Publicación y diseminación de los resultados de auditoría de desempeño (iii). Seguimiento de la EFS a la implementación de las observaciones y recomendaciones de la auditoría de desempeño
EFS-4	Resultados de las sentencias <i>Indicador adicional para los Tribunales de Cuentas</i>	(i). Número de sentencias en comparación con el número de documentos resultantes que requieran un fallo/resolución (ii). Reducción del tiempo promedio hasta el fallo/resolución de los documentos resultantes
EFS-5	Informe anual de la EFS y otros informes	(i). Contenido y presentación del informe anual de la EFS (ii). Publicación y diseminación del informe anual de la EFS (iii). Medición e informe sobre el desempeño de las EFS (iv). Presentación de informe sobre los Servicios de Valor Agregado de la EFS y otras funciones obligatorias
<b>B. Independencia y Marco Legal de la EFS</b>		
EFS-6	Independencia de la EFS	(i). Marco legal constitucional y estatutario apropiado y efectivo (ii). Independencia o autonomía financiera (iii). Independencia o autonomía organizacional (iv). Independencia del Titular de la EFS y de sus Funcionarios
EFS-7	Mandato de la EFS	(i). Mandato suficientemente amplio (ii). Acceso a la información (iii). Derecho y obligación de informar (iv). Existencia de mecanismos de seguimiento efectivos
<b>C. Estrategia para el Desarrollo Organizacional</b>		

Indicador	Ámbito	Dimensiones
EFS-8	Estrategia para el Desarrollo Organizacional	(i). Contenido del plan estratégico (ii). Proceso de planeación estratégica (iii). Contenido del plan anual (iv). Proceso de planeación anual
<b>D. Normas y Metodología de Auditoría</b>		
EFS-9	Planeación de auditoría y gestión de la calidad global	(i). Proceso de planeación de auditoría (ii). Contenido del plan de auditoría (iii). Sistema de control de la calidad (iv). Sistema de aseguramiento de la calidad
EFS-10	Aseguramiento de la calidad de los procesos de auditoría	(i). Aseguramiento de la calidad de la auditoría financiera (ii). Aseguramiento de la calidad de la auditoría de cumplimiento (iii). Aseguramiento de la calidad de la auditoría de desempeño (iv). Aseguramiento de la calidad de auditorías subcontratadas
EFS-11	Fundamentos de la auditoría financiera	(i). Normas y directrices de la auditoría financiera (ii). Ética e independencia en la auditoría financiera (iii). Control de calidad en la auditoría financiera Gestión y habilidades del equipo de trabajo de la auditoría financiera
EFS-12	Proceso de la auditoría financiera	(i). Planeación de auditorías financieras (ii). Ejecución de auditorías financieras (iii). Evaluando la evidencia de la auditoría, concluyendo e informando en auditorías financieras
EFS-13	Fundamentos de la auditoría de cumplimiento	(i). Normas y directrices de la auditoría de cumplimiento (ii). Ética e independencia en la auditoría de cumplimiento (iii). Control de calidad en la auditoría de cumplimiento (iv). Gestión y habilidades del equipo de trabajo de la auditoría de cumplimiento
EFS-14	Proceso de la auditoría de cumplimiento	(i). Planeación de auditorías de cumplimiento (ii). Ejecución de auditorías de cumplimiento (iii). Evaluando la evidencia de la auditoría, concluyendo e informando en auditorías de cumplimiento
EFS-15	Fundamentos de la auditoría del desempeño	(i). Normas y directrices de la auditoría del desempeño (ii). Ética e independencia en la auditoría del desempeño (iii). Control de calidad en la auditoría del desempeño (iv). Gestión y habilidades del equipo de trabajo de la auditoría del desempeño
EFS-16	Proceso de la auditoría del desempeño	(i). Planeación de auditorías del desempeño (ii). Ejecución de auditorías del desempeño (iii). Presentación de informes en auditorías del desempeño
EFS-17	Proceso judicial <i>Indicador adicional para los Tribunales de Cuentas</i>	(i). Procedimiento del juicio de las cuentas (ii). Transparencia en el proceso de evaluación
<b>E. Estructuras de Gestión y Apoyo</b>		
EFS-18	Ética, Gestión y Control Interno	(i). Código de ética e integridad (ii). Gestión del personal (iii). Gestión financiera (iv). Entorno del control interno
EFS-19	Gestión de activos y servicios de apoyo	(i). Planeación y uso efectivo de los bienes e infraestructura (ii). Servicios de apoyo administrativo

Indicador	Ámbito	Dimensiones
<b>F. Recursos Humanos y Liderazgo</b>		
EFS-20	Liderazgo y Función de Recursos Humanos	(i). Liderazgo de los recursos humanos (ii). Estrategia de los recursos humanos (iii). Función y reclutamiento de los recursos humanos (iv). Remuneración, asenso y bienestar del personal
EFS-21	Desarrollo y capacitación profesional	(i). Planes y procesos para el desarrollo y capacitación profesional (ii). Desarrollo y capacitación profesional en disciplinas de auditoría relevantes
<b>G. Comunicación y Gestión de las Partes Interesadas</b>		
EFS-22	Estrategia de comunicación y comunicación interna	(i). Estrategia de comunicaciones (ii). Buenas prácticas referentes a la comunicación interna
EFS-23	Comunicación con los tres Poderes del Gobierno	(i). Buenas prácticas referentes a la comunicación con el Poder Legislativo (ii). Buenas prácticas referentes a la comunicación con el Poder Judicial, agencias de investigación y prosecución (iii). Buenas prácticas referentes a la comunicación con el Poder Ejecutivo
EFS-24	Comunicación con los medios, los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil	(i). Buenas prácticas referentes a la comunicación con los medios (ii). Buenas prácticas referentes a la comunicación con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil