

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA

2023

Directores / Autores

Juan Antonio Garde Roca
M^a Dolores Genaro Moya
Antonio Manuel López Hernández

Colaboradores

Alfredo Campos Lacoba
Laura Romero Ramos

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA

2023

Directores/autores

Juan Antonio Garde Roca

Inspector de Hacienda del Estado, Director General de la Escuela de la Hacienda Pública (1991-1993) y del Instituto de Estudios Fiscales (1993 - 1996) en el Ministerio de Economía y Hacienda de España. Inspector General de la Administración Pública y Director General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios (2004-2007) en el Ministerio de Administraciones Públicas. Inspector de los Servicios de Economía y Hacienda en la Agencia Tributaria Española (2008-2019) y miembro de la Comisión Consultiva de Ética (2021 - actual). Primer Presidente de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2007-2008).

M^a Dolores Genaro Moya.

Doctora y Profesora Titular de la Universidad de Granada en el Área de Economía Aplicada (2001 - actual). Profesora honorífica investigadora de la Universidad de Alcalá de Henares (2016-actualidad). Consejera del Tribunal de Cuentas de España responsable del Departamento de Partidos Políticos (2012 - actual) y Presidenta de la Sección de Fiscalización (2021 - actual). Presidenta de la Comisión de Coordinación Tribunal de Cuentas-Órganos de Control Externo Autonómicos para el impulso de la administración electrónica.

Antonio Manuel López Hernández

Doctor por la Universidad de Málaga y Catedrático de la Universidad de Granada en el Área de Economía Financiera y Contabilidad (2000 - actual). Presidente de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2011 - 2021) y Vicepresidente de la European Organization of Regional Audit Institution (EURORAI) (2019-2021). Actualmente es Consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía, miembro de la Comisión de Contabilidad y Administración del Sector Público de Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) y de la Comisión de Sector Público del Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (ICJCE).

Colaboradores

Alfredo Campos Lacoba

Licenciado en Economía y Diplomado en Relaciones Laborales. Funcionario del Cuerpo Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas. Subdirector Técnico en la Presidencia de la Sección de Fiscalización (2021 - actual) y del Departamento de la Administración Socio-laboral y de la Seguridad Social (2011 - 2021) del Tribunal de Cuentas. Director de equipo en la auditoría externa de la Organización Panamericana de la Salud (2015 - 2018). Miembro del Grupo Técnico del Panel de Auditores de Naciones Unidas (Ginebra 2015, NYC 2016 y Roma 2017). Representante del Tribunal de Cuentas en el Grupo de Trabajo de auditoría operativa y evaluación de políticas públicas de INTOSAI (WGEPPP).

Laura Romero Ramos

Licenciada en Administración y Dirección de Empresas (1998) y Licenciada en Derecho, especialidad Derecho Público (2005) por la Universidad de Sevilla. Funcionaria de carrera del cuerpo de auditores de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2000-actual). Certificación CISA (Certified Information Systems Auditor-2016). Jefa de equipo de fiscalización del informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Andalucía (2016-2021). Jefa de equipo y coordinadora del Departamento de Junta de Andalucía de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2021 - actual)

2023

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA

Directores / Autores

Juan Antonio Garde Roca
M^a Dolores Genaro Moya
Antonio Manuel López Hernández

Colaboradores

Alfredo Campos Lacoba
Laura Romero Ramos

INTRODUCCIÓN.....	4
1. DE LA AUDITORÍA OPERATIVA A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	6
1.1. Diferencias y analogías entre auditoría operativa y evaluación de políticas públicas.....	6
1.2. Más allá de la eficacia, eficiencia y economía: otros criterios de evaluación.....	8
1.3. Breve referencia a los cambios organizativos e institucionales.....	9
1.3.1. Liderazgo y gobernanza.....	9
1.3.2. La capacidad en términos de recursos humanos y técnicos.....	10
1.3.3. Los cambios a implementar en la organización.....	11
2. LA PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA OPERATIVA CON ENFOQUE EVALUADOR.....	11
2.1. Trabajos preliminares.....	12
2.1.1. Evaluar el sistema de control interno.....	14
2.1.2. Identificar los objetivos y la lógica de la intervención pública. Recursos asignados.....	14
2.1.3. Determinar las responsabilidades de los diferentes actores y el examen de las partes interesadas. Definir las necesidades y la disponibilidad de información.....	15
2.1.4. Identificar y evaluar los riesgos de auditoría.....	15
2.1.5. Tipo de compromiso y seguridad.....	16
2.1.6. Determinar la materialidad o importancia relativa.....	16
2.1.7. Determinar el calendario y los recursos de la auditoría propuesta.....	17
2.2. Diseño de la auditoría.....	17
2.2.1. Enfoque, objetivos y alcance.....	17
2.2.2. Preguntas de evaluación.....	18
2.2.3. Criterios.....	23
2.2.4. Indicadores.....	26
2.2.5. Metodología, técnicas y herramientas.....	29
2.2.6. Matriz de evaluación adaptada.....	30
2.2.7. Las partes interesadas (Stakeholders) y su papel en la auditoría.....	32
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADOS A LA AUDITORÍA OPERATIVA.....	38
3.1. Herramientas cualitativas.....	38
3.1.1. Reuniones de trabajo y entrevistas.....	38
3.1.2. Trabajo de campo/comprobaciones in situ.....	40
3.1.3. Reuniones con las partes interesadas (Stakeholders).....	41
3.1.4. Sesiones en grupo con expertos. Panel de expertos.....	42
3.1.5. Utilización de informes de auditoría, evaluaciones o estudios académicos previos. Estudio de casos.....	43
3.2. Herramientas cuantitativas.....	44
3.2.1. Recolección y análisis de datos y su aplicación a la auditoría operativa con enfoque evaluador.....	44
3.2.2. Encuestas.....	47
3.2.3. Análisis contrafactual y grupos de control.....	49
3.2.4. El problema del sesgo en el análisis.....	50
3.3. Contratación de expertos y colaboraciones externas.....	51

4. LA REDACCIÓN DEL INFORME Y LA DIFUSIÓN DE RESULTADOS.....	51
4.1. Redacción del informe de auditoría con enfoque evaluador.....	52
4.1.1. Contenido del informe.....	52
4.1.2. Atributos o características principales de los informes.....	54
4.1.3. Las conclusiones.....	55
4.1.4. Las recomendaciones.....	55
4.2. Comunicación y difusión de la auditoría con enfoque evaluador.....	56
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas y programas públicos ha vuelto a situarse recientemente en lugar prioritario de las agendas de las entidades públicas. En numerosos países europeos conviven una disparidad de actores que, a nivel estatal, regional o local, propugnan y/o participan en procesos de evaluación, sin que exista un consenso en aspectos metodológicos y de funcionamiento. Sin embargo, el debate sobre la necesidad de institucionalizar la evaluación y de establecer un marco que regule su práctica no es nuevo, a pesar de lo cual, en España, no ha sido hasta diciembre de 2022 cuando se aprueba la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, que establece un marco jurídico a nivel nacional que debería impulsar una cultura pública de evaluación, mejorar la calidad de las políticas públicas y lograr el desarrollo eficiente de la evaluación de los resultados de las actuaciones públicas.

De otro lado, algunas Entidades Fiscalizadoras Superiores y Regionales, han puesto en marcha iniciativas que, en el marco de su mandato, persigue mejorar sus prácticas de auditoría, incorporando a sus tareas la evaluación ex post de programas y políticas públicas, ampliando y complementando, así, la actividad que ya vienen realizando a través de las auditorías operativas o de gestión. Todo ello, en el entendimiento de que la evaluación, como herramienta, les facilitará un mejor entendimiento de las políticas públicas, les permitirá identificar sus objetivos, comprender su puesta en práctica y, en definitiva, explicar mejor su éxito o fracaso.

En el ámbito las Instituciones de Control Externo, aunque con cierta lentitud, se ha producido un giro desde un enfoque casi exclusivamente centrado en la regularidad financiera y legal de las actividades públicas hacia una creciente presencia de la auditoría operativa, lo que se ha dejado notar en el peso de este tipo de actuaciones en sus programas anuales. Así, son numerosas las auditorías de los Órganos de Control que se han centrado en analizar el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía, una valoración que confluye con la evaluación de un programa o una política pública. A este respecto, somos de la opinión de que, siempre que en dichas auditorías o fiscalizaciones se realice un análisis no tanto sobre una entidad pública y sus procedimientos, sino más bien sobre una actuación derivada de un programa o política pública, puede plantearse en la fase de planificación de la auditoría, si es posible adoptar un enfoque propio de una evaluación, otorgándole un valor añadido al procedimiento de auditoría.

En esta línea, estamos convencidos de que el proceso metodológico seguido por la auditoría operativa puede complementarse y fortalecerse incorporando algunos criterios de la evaluación, entre otros, la coherencia, la pertinencia, la orientación a resultados e impactos, además de dedicar una mayor atención a los “stakeholders” o partes interesadas.

Sin duda, los recursos humanos e institucionales constituyen un elemento clave para avanzar en cualquier estrategia de implantación del enfoque evaluador en las auditorías operativas. El perfil profesional actual del personal dedicado a las tareas de control externo está muy focalizado en los ámbitos jurídicos y económico-financieros. Sin embargo, un enfoque ligado a una visión más próxima a la evaluación exige un perfil profesional más interdisciplinar, por lo que resulta esencial apostar claramente por la formación y cualificación del personal desde esta perspectiva.

A este respecto, queremos destacar el programa formativo que en materia de evaluación de políticas y programas públicos están desarrollando conjuntamente, ya en diversas ediciones, la Asociación de Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas españolas (ASOCEX), el Tribunal de Cuentas de España, el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Hacienda (IEF) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El programa, dirigido principalmente a auditores de los Órganos de Control Externo y del Tribunal de Cuentas, tiene como finalidad favorecer el conocimiento de la evaluación, sus diversas metodologías, enfoques técnicos y herramientas, así como la experiencia práctica de aplicación acumulada tanto por entidades y organismos españoles como del entorno europeo.

En este contexto, la presente Guía nace como una primera aproximación a la incorporación de elementos propios de la evaluación, a la auditoría operativa partiendo de una visión transversal y complementaria de ambas herramientas. El documento, que quiere ser abierto y dinámico, podrá actualizarse y completarse, una vez que se extienda en las Instituciones de Control la auditoría operativa con enfoque evaluador, con un estudio de las mejores prácticas, que recoja casos y experiencias relevantes de informes elaborados desde esta perspectiva de la auditoría operativa.

Finalmente, teniendo en cuenta que el objetivo de la Guía es ser útil a los equipos de auditores que quieran aplicar el enfoque de evaluación en la realización de una auditoría operativa, sugerimos que sea citada de la siguiente forma:

Garde, J.A., Genaro, M.D. y López, A.M. (Dir.) (2023): *Guía metodológica para la aplicación del enfoque evaluador a la auditoría operativa*, Ed. Fundación Goberna Ortega – Marañón, Colombia..

1. DE LA AUDITORÍA OPERATIVA A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. DIFERENCIAS Y ANALOGÍAS ENTRE AUDITORÍA OPERATIVA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como es sabido, el objetivo de la auditoría operativa es la evaluación de la gestión económico-financiera del gasto público, desde el prisma de los principios de buena gestión: la economía, la eficiencia o la eficacia (las tres Es), contribuyendo de esta forma a la mejora de dicha gestión.

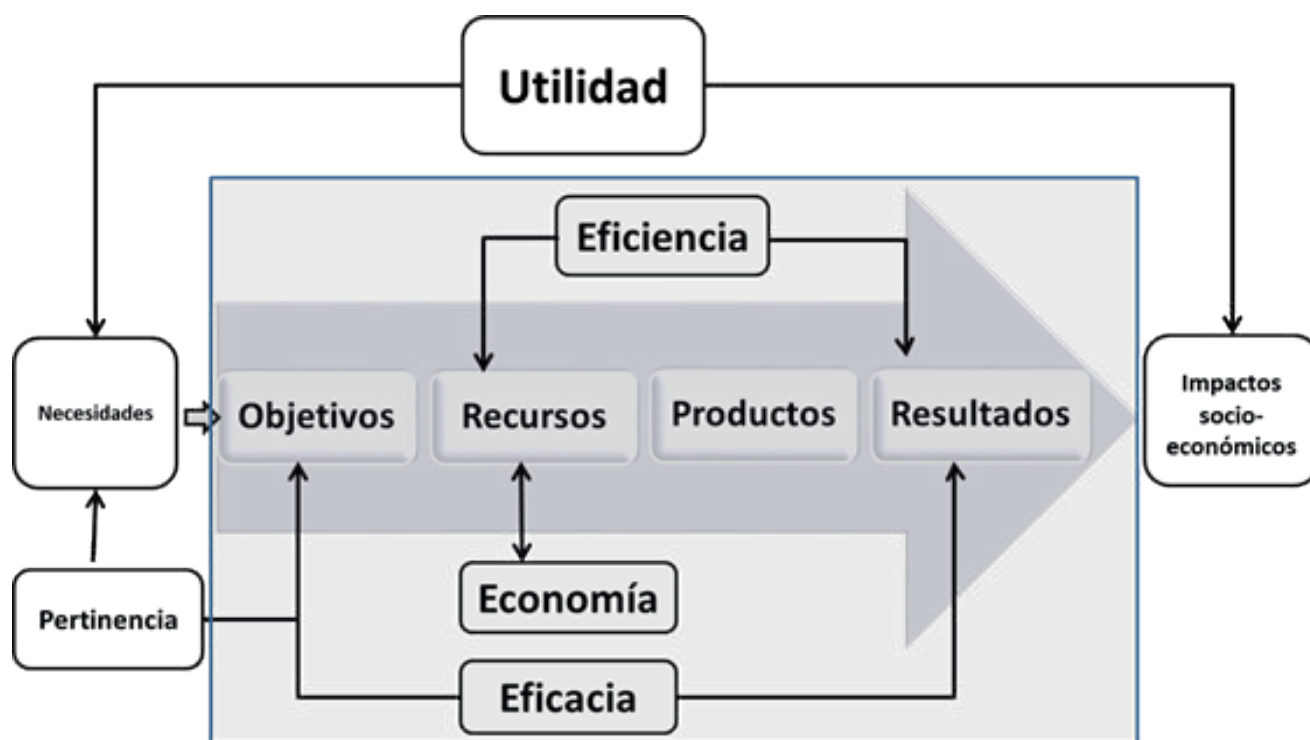
Si se compara el contenido de la auditoría operativa y el más amplio de una evaluación, configurando sus procesos de forma homogénea, y se proyectan mediante los principales criterios que se emplean en las respectivas cadenas de valor, como hace la INTOSAI GUID 9020: Evaluación de las Políticas Públicas (2019a), las principales diferencias podrían ser (**Figura 1**):

- Mientras en la auditoría operativa el objetivo es la evaluación de las tres Es en términos de resultados (considerados como los efectos inmediatos o directos y a corto plazo), en la evaluación de las políticas públicas lo fundamental es analizar si la política o programa responde a las necesidades existentes y alcanza los impactos adecuados (entendidos como los efectos retardados, o que se producen a medio o largo plazo, lo cual implica a menudo tener en cuenta otras políticas que tengan efectos en el mismo ámbito).
- La evaluación de las políticas públicas valora la pertinencia (adecuación de los objetivos a las necesidades) y la utilidad (respuesta a las necesidades) de una política, así como realizarecomendaciones encaminadas a mejorarla o replantearla.
- La evaluación da una gran importancia a la colaboración con las partes interesadas o stakeholders, que acompañan a la entidad evaluadora de las políticas públicas durante el proceso de evaluación y han de adoptar una actitud constructiva hacia el mismo.

De esta forma, las divergencias se manifiestan en la dimensión más amplia que, respecto a las primeras y las últimas fases del proceso, muestra la evaluación. Efectivamente, ésta permite, en una perspectiva más integral, examinar, en la fase inicial, las “necesidades” de las que parte la intervención pública y su pertinencia respecto de los objetivos establecidos por el programa o política. También la coherencia interna entre los objetivos y las acciones y la coherencia externa de la intervención respecto de otras acciones públicas. Igualmente, la evaluación permite en su fase final, completar a partir de los resultados de la intervención, el impacto de ésta en la población objeto y, en ocasiones, en el conjunto de la sociedad, mediante un proceso de análisis de evidencias para calificar la utilidad de la acción pública vinculada a su finalidad última.

Por lo que respecta a la secuencia base de los procesos y las referencias a la eficacia, eficiencia y coherencia interna de la intervención pública, así como a la orientación a los resultados obtenidos, ambas instituciones, la auditoría operativa y la evaluación, se muestran próximas, al igual que respecto del uso de forma abierta del conjunto de metodologías y técnicas presentes en el conjunto de las ciencias sociales, aunque la auditoría suele ser más restrictiva en la práctica.

FIGURA 1. CONFLUENCIA ENTRE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y AUDITORÍA OPERATIVA



En efecto, ambas formulaciones, la auditoría operativa y la evaluación, comparten aspectos troncales en materia de análisis, diagnóstico, metodología, configuración de ciertos procesos, independencia de la gestión y formulación de riesgos, entre otras. Incluso en la focalización por los resultados participan de un acervo común, aunque sea más amplio en la evaluación. En la auditoría también resulta posible incorporar en su plan un formulario de preguntas, cuyas respuestas permiten a través de evidencias establecer los resultados del trabajo. Pueden igualmente compartir enfoques no solo económicos, sino también sociales, medioambientales junto a principios como el de equidad, la perspectiva de género, la sostenibilidad y el buen gobierno.

En este sentido se manifiesta el Tribunal de Cuentas Europeo (2017: 12) cuando apunta que: “Ambas actividades implican el examen de las políticas y los procesos de ejecución, así como de las consecuencias de éstos, en la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia de una entidad o actividad. Ambas requieren conocimientos, habilidades y experiencia similares y se sirven de métodos afines para la recopilación y análisis de datos. Su principal diferencia radica en el contexto en el que se llevan a cabo y en el objetivo de cada una de ellas”.

Añadiendo que, aunque las auditorías operativas o de gestión no tienen por objeto proporcionar evaluaciones globales de las actividades comunitarias: “Normalmente se incluirán en este tipo de auditorías elementos evaluadores de determinadas materias y se tendrán en cuenta los sistemas de evaluación y la información que de estos se obtenga con objeto de valorar su calidad y, en casos de que éstos se consideren satisfactorios y pertinentes, se utilizará la información obtenida de la evaluación como evidencia de auditoría” (Tribunal de Cuentas Europeo, 2017: 13).

Seguramente, las diferencias más importantes son producto de los distintos orígenes y trayectoria histórica y cultural de las instituciones que los sostienen. El peso del acervo normativo, jurídico y de auditoría, en un tránsito hacia la orientación a resultados, incide fundamentalmente en la auditoría operativa. Mientras que la gobernanza, la participación de actores, el cientificismo y el enfoque de políticas públicas, está más presente en la evaluación.

Todo ello, sin desconocer que tanto la auditoría operativa como la evaluación no responden a una arquitectura homogénea, en cada uno de los conjuntos; y que hay una pluralidad de interpretaciones y de focos de atención, en cada uno de los dos modelos, que permite hablar de mestizajes y de procesos graduales y desempeños mixtos. La auditoría operativa podría llegar a incorporar algunos criterios de la evaluación como la sostenibilidad, la coherencia, la pertinencia, la orientación a resultados e impactos, incluso dedicar una mayor atención a los stakeholders y la influencia de las recomendaciones realizadas.

Por otro lado, consideramos que la evaluación podría aprovechar la auditoría operativa, fortaleciendo algunas de sus técnicas, la verificación del origen y alcance de la información y los datos sobre los que se construyen hallazgos y evidencias, así como el uso de la gestión de riesgos.

La incorporación de elementos de la evaluación en la auditoría operativa podría no limitarse a plantearse los objetivos y el asumir fórmulas interrogantes como preguntas de evaluación, sino también adoptando determinadas técnicas metodológicas que la evaluación viene empleando, como elementos de la evaluación pluralista y de coste-beneficio. Integrando también el proceso de triangulación y técnicas mixtas de análisis e indicadores tanto cuantitativos como cualitativos. Más difícil puede resultar integrar procesos cuasi experimentales.

En definitiva, desde una perspectiva pragmática, **es posible una visión más transversal y complementaria entre la auditoría operativa y la evaluación, ya que ambas instituciones, herramientas y procesos de trabajo, forman parte de un ecosistema de evaluación, en el que la auditoría también aporta técnicas y herramientas validadoras de la información y de las evidencias necesarias para conocer la forma en que se ha aplicado una intervención pública y los resultados efectivos que ha alcanzado.**

1.2. MÁS ALLÁ DE LA EFICACIA, EFICIENCIA Y ECONOMÍA: OTROS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Cada evaluación tiene un ámbito distinto en función de las cuestiones a las que intenta responder, su propósito, naturaleza, método, fase en la que se aplica, características de los evaluadores, consideración de los destinatarios o utilidad pretendida. Se ha llegado a afirmar que no existen dos evaluaciones iguales y que, incluso lo que siguiendo una metodología puede resultar válido en un contexto concreto o con una población determinada, no tiene por qué serlo en ámbitos distintos o incluso en momentos distintos.

Tradicionalmente se ha venido señalando que la evaluación puede tener por objeto la resolución de un problema, los objetivos de un programa, los resultados obtenidos o la gestión efectuada. En cualquier caso, la evaluación es el resultado de un largo proceso evolutivo, incluso podríamos decir que fruto de un acarreo histórico, vinculado a paradigmas científicos diversos: económicos, econométricos, estadísticos, sociológicos, políticos, administrativos, pedagógicos, institucionales y de cualquiera de las ramas de las ciencias o de la investigación. Por otra parte, también su ejecución incide en el perfil de la tipología a elegir, según la etapa del ciclo de políticas públicas (evaluación ex ante, ex post, intermedia, metaevaluación) o de los problemas o programas a los que se refiera.

Además del uso de criterios de carácter específicamente económicos, existen otros de distinta naturaleza también utilizados, como son, a título de ejemplo, en cooperación al desarrollo, la sostenibilidad; en materia social, la equidad o la redistribución; ambientales; políticos y de gobernanza; de género y otros sectoriales estratégicos u operativos, así como de programas, que pueden ser adoptados explícitamente para la realización de evaluaciones.

1.3. BREVE REFERENCIA A LOS CAMBIOS ORGANIZATIVOS E INSTITUCIONALES

Tal y como ya se ha sugerido, avanzar desde la auditoría operativa hasta la evaluación de políticas públicas puede exigir, entre otras actuaciones, introducir cambios en la metodología empleada, así como en el alcance, los objetivos y el enfoque seleccionados al inicio de las actuaciones, ya se refieran estos a una auditoría operativa con enfoque evaluador o a una evaluación. Estos cambios metodológicos, que pueden ser de distinta magnitud, conducirán inevitablemente, a corto y medio plazo, a cambios progresivos en la organización y en el funcionamiento de la institución, como parte del propio proceso de implantación de una cierta cultura de evaluación.

Para afrontar dichos cambios, en una situación ideal, debería diseñarse un roadmap o estrategia institucional que planifique las actuaciones y las transformaciones necesarias para contar con los recursos humanos y técnicos imprescindibles que permitan implantar progresivamente una cultura de evaluación. Sin embargo, esta situación, frente a lo que sucede en instituciones de reciente creación, raramente se produce en organizaciones o instituciones con larga tradición auditora o fiscalizadora, como es el caso de las Instituciones de Control Externo, en las que el proceso se realizará con mayor probabilidad de forma paulatina a través de la introducción de cambios metodológicos en las auditorías operativas o de gestión, por su cercanía a la evaluación, y modificaciones en los procesos internos, favoreciendo un impulso que vendrá dado, en gran medida, desde los propios equipos auditores.

No obstante, debe partirse de la conveniencia de diseñar e implantar una cierta estrategia que permita planificar y llevar a buen fin el proceso de cambio, por lo que el punto de partida consistirá, necesariamente, en realizar un análisis y diagnóstico previo de la institución en relación con tres aspectos fundamentales:

- El liderazgo y la gobernanza del proceso.
- La capacidad en términos de recursos humanos y técnicos.
- Los cambios organizativos a implementar.

1.3.1. LIDERAZGO Y GOBERNANZA

El papel que debe desempeñar el órgano de gobierno de la institución como impulsor del cambio es un elemento clave en el proceso de evolución hacia la realización de evaluaciones o de auditorías con enfoque de evaluación. De hecho, de acuerdo con Tribunal de Cuentas Europeo (2013), el respaldo de las evaluaciones desde “arriba” resulta esencial para contar con una gestión eficaz de la demanda de estas. Por tanto, las cuestiones inmediatas que deben plantearse podrían ser las siguientes:

- ¿Cómo puede contribuir la institución a la promoción y a la institucionalización de una cultura de evaluación en el conjunto del sector público? ¿Y en la sociedad?
- ¿Cuál es la demanda de evaluaciones por parte de la sociedad, de los parlamentos y/o de los gestores públicos en el ámbito de referencia de la institución?
- ¿Cuál es el grado de compromiso de los máximos responsables de la institución en relación con la adopción del enfoque de evaluación?
- ¿Cómo puede contribuir la institución a impulsar la demanda efectiva de evaluaciones desde los gestores públicos?
- ¿Qué limitaciones internas y externas podrían plantearse ante la adopción de un enfoque evaluador?
- ¿Qué cambios, además de los metodológicos, deben afrontarse en la institución para poder abordar este nuevo enfoque?
- ¿Qué barreras potenciales encontraremos ante estos cambios?
- ¿Qué factores podrían delimitar el enfoque y el alcance de las auditorías en las que se aplique una metodología evaluadora?
- ¿Resulta factible la necesaria implicación en el procedimiento de las partes interesadas o stakeholders?

Responder a estas y otras cuestiones adicionales resulta fundamental en un enfoque top-down como el que se sugiere, ya que serán los órganos de gobierno de la institución los que, tras realizar este primer diagnóstico, deberán adoptar las decisiones e impulsar el proceso.

1.3.2. LA CAPACIDAD EN TÉRMINOS DE RECURSOS HUMANOS Y TÉCNICOS

El análisis de capacidades resulta fundamental en la planificación estratégica del cambio en cualquier institución para que esta sea realista al determinar tanto los objetivos a lograr como los hitos temporales de su cumplimiento.

En el caso concreto de la realización de auditorías operativas con enfoque de evaluación, un aspecto crítico será conocer qué equipos podrían estar capacitados para llevar a cabo este tipo de auditorías, por experiencia y por conocimientos; qué medios materiales necesitarán y qué limitaciones podrían encontrarse.

Por ello se pueden plantear las siguientes cuestiones:

- ¿Cuenta la institución con personas/equipos que reúnan amplia experiencia en la realización de auditorías operativas o de gestión?
- ¿Con qué frecuencia utilizan los equipos de auditoría ciertas técnicas de evaluación en las auditorías operativas?
- ¿Cuenta la institución con equipos multidisciplinares para abordar diferentes ámbitos de las políticas públicas?
- ¿Existen necesidades de formación y capacitación en relación con los diferentes métodos de evaluación?
- ¿Existen dificultades para aplicar métodos cuantitativos que aconsejen unos conocimientos específicos?
- ¿Qué recursos técnicos y tecnológicos son necesarios para llevar a cabo auditorías operativas con enfoque de evaluación?
- ¿Cuenta la institución con los medios para implicar a las partes interesadas o stakeholders en el procedimiento?
- ¿Disponemos de guías o manuales propios para la realización de este tipo de auditorías?
- ¿Contamos con las capacidades suficientes en aspectos como el manejo de datos y su aplicación en las evaluaciones?

Este segundo diagnóstico permitirá adoptar decisiones encaminadas a fortalecer y movilizar los recursos disponibles en la organización para dirigirlos a la realización de auditorías operativas con enfoque de evaluación, si bien los cambios necesarios no se limitan únicamente a los recursos humanos y técnicos como se expondrá a continuación.

1.3.3. LOS CAMBIOS A IMPLEMENTAR EN LA ORGANIZACIÓN

La respuesta a algunas de las preguntas incluidas anteriormente, llevarán inevitablemente a abordar cambios de diferente envergadura en el seno de la institución dirigidos a eliminar barreras existentes o futuras, a contar con los medios humanos y técnicos necesarios y, especialmente, a dotar a la institución de una cierta flexibilidad y adaptación a los cambios. Algunas de las cuestiones relevantes que pueden surgir se referirán a:

- ¿Qué barreras impone la planificación temporal de las auditorías en relación con la aplicación de ciertos métodos propios de la evaluación?
- ¿Existen impedimentos de algún tipo (legales, organizativos, etc.) para contratar expertos externos que asesoren en temas concretos del informe que requieran alta especialización?
- ¿Resulta suficiente y adecuada la política de comunicación existente para lograr el grado de difusión de los resultados perseguidos?
- ¿Es posible lograr acuerdos con otros organismos o instituciones dedicadas a la evaluación para colaborar en este ámbito?
- ¿Cómo puede desarrollarse una cultura de evaluación en el conjunto de la institución?
- ¿Existe una unidad de aseguramiento de la calidad de las auditorías?
- ¿Resulta necesaria la modificación de las normas y/o manuales internos, en caso de disponer de ellos?
- ¿Qué unidades de la institución participan en el proceso de cambio?

Estas son algunas de las preguntas que debe realizarse la institución que desee diseñar una estrategia para implementar la utilización de metodología de evaluación en las auditorías operativas, de forma que el proceso pueda abordarse de forma paulatina contando con la implicación de los partícipes en el mismo. Sin embargo, muy probablemente, como ocurre a menudo, el proceso será menos planificado y más progresivo, si bien, en todo caso, en el centro de este deberá encontrarse la capacitación y la adaptación de los equipos y de la metodología evaluadora empleada.

2. LA PLANIFICACIÓN DE LA AUDITORÍA OPERATIVA CON ENFOQUE EVALUADOR

Toda auditoría debe planificarse de forma que se garantice la realización de un trabajo de alta calidad de un modo económico, eficiente y eficaz. La planificación en una auditoría operativa debe ser una herramienta que oriente el proceso de ejecución y, además, debe aportar los conocimientos básicos y la información que se necesitan para comprender la entidad, el programa o la intervención pública.

Para el caso de las auditorías operativas se hace indispensable una planificación rigurosa, detallada y exhaustiva que aún alcanza mayor relevancia en el caso de aquellas a las que se le incorpora un enfoque de evaluación. Esto es así, ya que a la complejidad, diversidad e interrelación de las intervenciones públicas se le suma el enfoque innovador del uso de las herramientas y dimensiones propias de la evaluación. Por tanto, esta fase resulta crucial para determinar los objetivos de la auditoría, su ámbito y la metodología requerida para lograr los objetivos propuestos.

Este estudio preliminar o previo en el campo de la evaluación recibe el nombre de estudio de viabilidad y, de acuerdo con la INTOSAI GUID 9020, debería dar como resultado un memorando de planificación de la evaluación, que defina el marco de enfoque de la evaluación y valide los diferentes elementos (descripción de la política, identificación de las partes interesadas, preguntas de evaluación, organización del enfoque de la evaluación, selección de la metodología e instrumentos científicos). Así las cosas, el propósito del estudio preliminar es determinar si existen las condiciones necesarias para efectuar un estudio principal y, en caso de que existan, presentar una propuesta de auditoría junto con un plan de trabajo, documentado en una memoria, directrices técnicas o memorando de planificación. Este documento debe incluir, con carácter general:

- La naturaleza, el momento de realización y la extensión de los procedimientos planificados para la valoración del riesgo, y;
- la naturaleza, el momento de realización y la extensión de los procedimientos de auditoría posteriores planificados para dar respuesta a los objetivos propuestos y que son necesarios para que el trabajo cumpla con las normas aplicables. Dichos procedimientos pueden incluir o describir los siguientes aspectos de la auditoría:
 - Una revisión del marco legal;
 - Una breve descripción de la actividad, programa o entidad que se va a auditar;
 - Las razones para llevarla a cabo;
 - Los factores que la afectan, incluyendo los que determinan la materialidad de los asuntos considerados;
 - Los objetivos y el alcance;
 - El enfoque;
 - Las características de la evidencia de auditoría que se va a reunir, así como los procedimientos necesarios para reunir y analizar la evidencia;
 - Los recursos necesarios y un calendario para su realización;
 - La forma, el contenido y los usuarios del informe de auditoría.

2.1. TRABAJOS PRELIMINARES

La finalidad de los trabajos preliminares consiste en acumular conocimientos suficientes sobre la entidad, actividad, operación, programa o política pública, con el objetivo de determinar si la auditoría es realista, razonable y puede tener utilidad en la mejora de la gestión de la entidad auditada. El alcance del estudio preliminar necesario depende de los conocimientos previos que el equipo auditor posea del ámbito de análisis, pero, en cualquier caso, dicho estudio debe permitir la preparación del plan de auditoría.

De forma previa al inicio de la planificación detallada, el equipo auditor debe adquirir un conocimiento actualizado y global que le permita entender la materia a auditar y que incluirá, por ejemplo, una comprensión de:

- El carácter del programa, plan o intervención pública (papel y función, actividades y procesos en general y tendencias de desarrollo, entre otros);
- La legislación y la finalidad de la política pública;
- La estructura organizativa y las relaciones de rendición de cuentas;
- El entorno interno y externo de la entidad de control y de los interesados;
- Las limitaciones externas que afectan a la realización de la política;
- Las investigaciones previas en el campo correspondiente;
- Los procesos y los recursos disponibles.

Obtener los conocimientos necesarios constituye un proceso continuado y acumulativo de recoger y evaluar información, y de relacionar el conocimiento resultante con las pruebas de auditoría a lo largo de todas las fases de ésta. Resulta importante que los auditores sopesen los costes de la obtención de información y el valor añadido de la misma para la auditoría. Entre las fuentes de información se incluyen las siguientes:

- La legislación vigente y los debates parlamentarios;
- Las manifestaciones y decisiones de los responsables de la gestión;
- Los informes de auditoría o fiscalización, revisiones, evaluaciones e investigaciones recientes;
- Los estudios científicos y de investigación (incluso en otras comunidades autónomas y países);
- Los planes estratégicos y las memorias anuales;
- Los organigramas, las directrices internas y los manuales operativos;
- La evaluación de programas y los planes y memorias de auditoría interna;
- Los informes y actas de conferencias o comités;
- Los puntos de vista de expertos en el campo en cuestión;
- Los debates con la dirección de la entidad auditada y los principales interesados;
- Los sistemas de información de gestión y las estadísticas oficiales;
- La información en poder de organismos públicos de coordinación o comités de la administración pública;
- Los trabajos realizados por otras administraciones públicas;
- La cobertura periodística.

Este conocimiento previo debe permitir, como mínimo, los siguientes objetivos, que serán abordados en este bloque y en el siguiente (diseño de la auditoría):

- Evaluar el sistema de control interno;
- Identificar los objetivos y la lógica de la intervención pública, así como los recursos puestos a disposición de esta;
- Determinar las responsabilidades respectivas de los diferentes actores y el examen de las partes interesadas;
- Identificar y valorar los riesgos de auditoría;
- Concretar el tipo de compromiso y seguridad;
- Determinar la importancia relativa;
- Plantear cuáles pueden ser las preguntas y criterios de auditoría, el alcance, la metodología, las pruebas y el impacto de la auditoría;
- Determinar el calendario y los recursos de la auditoría propuesta.

2.1.1. EVALUAR EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

El control interno se define como el conjunto de normas y procedimientos establecidos y aplicados con objeto de garantizar el buen funcionamiento de la organización. La evaluación del sistema de control interno es requisito previo y esencial en cualquier tipo de auditoría. Un sistema de control interno se entenderá adecuado cuando, con unos costes razonables e inferiores a los beneficios que reporte su existencia, proporcione suficiente seguridad de que cubre los siguientes objetivos: salvaguardar los activos o recursos de la entidad, otorgar fiabilidad a los registros contables y garantizar el funcionamiento de la organización de acuerdo con la normativa de aplicación y con los principios de buena gestión.

De acuerdo con las Normas Técnicas de Auditoría, el auditor debe obtener el conocimiento del control interno relevante para la realización de esta. El hecho de que un control, considerado individualmente o en combinación con otros, sea o no relevante para la auditoría es una cuestión de juicio profesional del auditor.

El conocimiento del control interno facilita la identificación de tipos de incorrecciones potenciales y de factores que afectan a los riesgos de incorrección material, así como el diseño de la naturaleza, momento de realización y extensión de los procedimientos de auditoría posteriores.

2.1.2. IDENTIFICAR LOS OBJETIVOS Y LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA. RECURSOS ASIGNADOS.

Una intervención pública, independientemente de su naturaleza (política, programa, medida o proyecto), puede ser analizada como un conjunto de recursos financieros, organizativos y humanos movilizados para lograr, en un período de tiempo determinado, un objetivo o conjunto de objetivos, con la finalidad de resolver o superar un problema o dificultad que afecta a grupos específicos. El uso de modelos lógicos puede ayudar al equipo de auditoría a identificar y establecer la relación entre las necesidades socioeconómicas a las que debe atender la intervención y sus objetivos, recursos, procesos, realizaciones y efectos, entre los que se cuentan los resultados (cambios inmediatos que se producen para los destinatarios directos tras su participación en una intervención) y los impactos (consecuencias de la intervención a largo plazo).

Una buena comprensión de los objetivos y de la lógica de la intervención resulta fundamental para la planificación de la auditoría operativa con enfoque evaluador. Y, como posteriormente se señala, es un condicionante de primer orden en la elaboración de las preguntas de auditoría o evaluación.

Mediante la reconstrucción de la lógica de la intervención se realiza un análisis en profundidad de la intervención, que permitirá un conocimiento riguroso de la misma, de sus elementos claves y del contexto en el que se produce. Es decir, se evalúa la intervención desde el punto de vista de su diseño e implementación y es en esta fase en la que es posible identificar los factores que han determinado los resultados obtenidos. Se intenta descubrir la línea argumental interna de la intervención evaluada, utilizando fundamentalmente técnicas y herramientas del análisis de políticas públicas.

Y, lógicamente, para confirmar la importancia relativa del ámbito objeto de la auditoría deberán determinarse los recursos humanos, administrativos y financieros que se asignan a dicha intervención pública, lo cual implica analizar los créditos presupuestarios, así como los importes comprometidos, obligaciones reconocidas y pagos realizados.

2.1.3. DETERMINAR LAS RESPONSABILIDADES DE LOS DIFERENTES ACTORES Y EL EXAMEN DE LAS PARTES INTERESADAS. DEFINIR LAS NECESIDADES Y LA DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

Uno de los pilares fundamentales de las auditorías operativas consiste en considerar los órganos responsables de la actuación pública en función de los distintos ámbitos de su competencia. Esto permitirá determinar el alcance subjetivo de la auditoría.

Asimismo, debe realizarse el examen de las partes interesadas en la intervención pública, identificando su grado de participación, el nivel de vinculación entre ellas y la adecuación de la interacción. Al examinar esta última, la auditoría operativa ha de evaluar si los canales de comunicación permiten una adecuada retroalimentación y si éstos son accesibles y sencillos para las partes interesadas.

¿

Por otra parte, en la planificación deberán identificarse los tipos de datos y los informes empleados para gestionar, realizar el seguimiento y controlar las actividades o medidas objeto de auditoría. Es preciso prestar una atención especial a la identificación de los datos que contienen los sistemas informáticos, las necesidades de información que se prevén y su impacto en el enfoque de la auditoría.

2.1.4. IDENTIFICAR Y EVALUAR LOS RIESGOS DE AUDITORÍA

Los auditores deben gestionar activamente el riesgo de auditoría, es decir, el riesgo de obtener conclusiones incorrectas o incompletas, brindando información desequilibrada o sin dar valor añadido a los destinatarios.

Muchos temas en la auditoría operativa son complejos y políticamente sensibles y, si bien evitándolos se puede reducir el riesgo de imprecisión y de parcialidad, al mismo tiempo al eliminarlos se podría limitar la posibilidad de añadir valor. El riesgo de que una auditoría no añada valor varía desde no ser capaz de proporcionar nueva información o perspectivas, hasta descuidar factores importantes y, como consecuencia, no ser capaz de proporcionar a los destinatarios del informe el conocimiento o las recomendaciones útiles que puedan contribuir realmente a mejorar la gestión.

El riesgo es parte integral de todo el proceso y de la metodología de cualquier auditoría. Por ello, los documentos de planificación de esta deben indicar los riesgos posibles o conocidos del trabajo previsto y mostrar cómo se deben manejar. **Una herramienta importante que debe ser utilizada en todas las etapas de la planificación es la evaluación de los riesgos, que permite identificar aquellas áreas sobre las que se deben desarrollar procedimientos de auditoría para reducir el riesgo a un nivel adecuado.**

El riesgo de auditoría (RA) se define como la probabilidad de que la conclusión obtenida hubiera sido diferente si las operaciones se hubieran revisado en su totalidad. El RA está compuesto por los siguientes riesgos:

- **Riesgo inherente (RI):** es el relacionado con la actividad y naturaleza propia de la entidad y su entorno.
- **Riesgo de control (RC):** es el riesgo de que los sistemas contables y de control interno no detecten y no permitan la corrección oportuna de un error significativo.
- **Riesgo de detección (RD):** es el riesgo de que los errores significativos no sean detectados por las pruebas sustantivas realizadas en la auditoría.

Durante la planificación, el equipo auditor deberá analizar la importancia relativa de estos riesgos y estudiar la probabilidad de que se produzcan y de su posible impacto cuantitativo y cualitativo. A la vez, tendrá en cuenta las medidas emprendidas por la entidad auditada para mitigar tales riesgos y se determinarán las pruebas de auditoría previstas para minimizar los efectos de dichos riesgos en el desarrollo del trabajo.

2.1.5. TIPO DE COMPROMISO Y SEGURIDAD

El tipo de compromiso adquirido con las auditorías operativas con enfoque de evaluación suele ser en todos los casos de informe directo. Este compromiso se define como aquél en el que el auditor es quien mide o evalúa la materia/asunto en cuestión, de acuerdo con los criterios establecidos. El auditor selecciona la materia/asunto y los criterios, tomando en consideración el riesgo y la importancia relativa. El resultado de la medición del asunto en cuestión, con base en los criterios, se presenta en el informe de auditoría en forma de resultados de los trabajos, conclusiones, recomendaciones o un dictamen. Asimismo, también puede proporcionar nueva información, un análisis o una mejor comprensión del asunto.

Si bien en las auditorías operativas no se emite opinión, sino que los resultados se presentan en forma de conclusiones, todo trabajo de auditoría debe tener una seguridad sobre los resultados y valoraciones correspondientes alcanzados. Esta seguridad debiera ser razonable, esto implica que al igual que en todas las auditorías, los destinatarios de los informes desean confiar en su contenido para tomar sus decisiones. Por lo tanto, esperan informes que generen confianza y cuyas conclusiones estén basadas en las evidencias obtenidas. **En consecuencia, en este tipo de auditorías se deben proporcionar conclusiones, en todos los casos, basadas en evidencias suficientes y adecuadas, evitando informes inapropiados.**

2.1.6. DETERMINAR LA MATERIALIDAD O IMPORTANCIA RELATIVA

La materialidad puede ser entendida como la importancia relativa de un tema en el contexto en el que está siendo considerado. Debe tenerse en cuenta si las deficiencias halladas en un área determinada pueden influir en otras actividades dentro de la entidad auditada. **Un asunto se estimará material cuando sea considerado de particular importancia y cuando las propuestas de mejora tengan una relevancia significativa.**

La materialidad afecta a todos los aspectos de la auditoría operativa, tales como la selección de los temas, la definición de los criterios, la evaluación de la evidencia y la documentación y la gestión de los riesgos de emitir conclusiones de poca relevancia.

La materialidad se debe considerar en todas las etapas del proceso auditor y se propone tener en cuenta no solo los aspectos financieros, sino también los aspectos sociales y de oportunidad de la materia auditada.

En la auditoría operativa, la materialidad en valor monetario puede ser, aunque no necesariamente, una preocupación primordial y al definirla debemos considerar también lo que es socialmente significativo y tener en cuenta que esta apreciación puede variar con el tiempo.

2.1.7. DETERMINAR EL CALENDARIO Y LOS RECURSOS DE LA AUDITORÍA PROPUESTA

La experiencia muestra que el tiempo necesario para llevar a cabo cada fase de la auditoría debe planificarse con el máximo realismo y sobre la base de los resultados obtenidos en el pasado.

Para estimar el plazo de realización deben considerarse los recursos humanos disponibles para su elaboración y la cualificación del personal, que debería ser adecuada y, a ser posible, contar con experiencia suficiente para realizar la auditoría propuesta.

Asimismo, deben considerarse los recursos tecnológicos a disposición de dicho equipo, que les permitirán lograr determinados objetivos tales como la realización de distintos tipos de pruebas; reducir los plazos de los trabajos de campo y, en definitiva, cumplir con el calendario previsto.

2.2. DISEÑO DE LA AUDITORÍA

2.2.1. ENFOQUE, OBJETIVOS Y ALCANCE

Al comparar las prácticas de auditoría operativa en diferentes países, la *INTOSAI* considera que, generalmente, se siguen tres tipos de enfoques: enfoque orientado a resultados, el cual evalúa si los objetivos predefinidos se han alcanzado como se esperaba; enfoque orientado a problemas, que verifica y analiza las causas de un (los) problema(s) en particular; o, incluso, un enfoque orientado a sistemas, el cual evalúa el buen funcionamiento de los sistemas de gestión.

Por otra parte, la auditoría operativa también puede adoptar una de estas dos perspectivas: arriba-abajo (*top-down perspective*), que se enfoca en los requerimientos, intenciones, objetivos y expectativas del Poder Legislativo, Ejecutivo y/o del ente regulador; o perspectiva abajo-arriba (*bottom-up perspective*) que se enfoca en los efectos de la actividad en la entidad auditada y en la comunidad en general.

En cualquier caso, el enfoque orientado a resultados, por sus características, presenta mayores posibilidades a la hora de realizar una auditoría operativa que incorpore elementos de evaluación. Este enfoque supone estudiar el desempeño en el contexto de la economía, la eficiencia y la eficacia, pero también podría ampliarse a otros criterios como la equidad, la sostenibilidad, la coherencia, la pertinencia o los impactos.

Por otra parte, una vez definido el enfoque, resulta evidente la interrelación existente entre los objetivos y el alcance de la auditoría. Los objetivos determinan los motivos de su elección y constituyen el punto de partida para la elaboración de las preguntas que han de guiar el trabajo de auditoría. Pueden considerarse como una declaración de sus metas y, lógicamente, condicionan la elaboración de las preguntas de auditoría o evaluación.

Para la Iniciativa al Desarrollo de INTOSAI (IDI)¹ (2021) al desarrollar los objetivos de una auditoría operativa es necesario considerar los siguientes factores:

La Iniciativa de Desarrollo de la *INTOSAI* (IDI) es un organismo de la *INTOSAI* cuyo objetivo es apoyar la creación de capacidades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¿Sus objetivos, están formulados de modo tal que le permitan extraer una conclusión clara e inequívoca?

¿Sus objetivos, brindan a las entidades auditadas y las partes interesadas información suficiente como para que entiendan con facilidad el motivo de realización de la auditoría, además del foco y la meta de esa auditoría?

¿Los objetivos de la auditoría, se expresan en términos claros y simples?

¿Son sus objetivos claros y específicos, factibles, justos y objetivos, neutrales a las políticas y mensurables?

¿Sus objetivos, toman en cuenta posibles deficiencias en el desempeño? ¿Si así fuese, se documenta esta circunstancia?

¿Le permiten sus objetivos considerar la inclusión como parte del tema de auditoría?

Por lo que se refiere al alcance, es el elemento que define los límites de la auditoría y, evidentemente, también está directamente vinculado a las preguntas de auditoría o evaluación. En una auditoría operativa con enfoque evaluador resulta fundamental delimitar adecuadamente el alcance, sin pretender cubrir todos los aspectos posibles, para asegurar la realización del trabajo. Para ello, los auditores tendrían que definir :

QUÉ	<i>Programa, plan, política o actividad públicas sometido a examen</i>
QUIÉN	<i>Entidades públicas y privadas involucradas y población beneficiaria</i>
DÓNDE	<i>Ámbito geográfico de la auditoría</i>
CUÁNDO	<i>Período de tiempo que abarca</i>

Conviene tener en cuenta que la evaluación comprende un examen de la materia evaluada con un alcance y ámbito temporal mayores que en las auditorías tradicionales, al tomar en consideración su impacto global y socioeconómico. Por ello, en las auditorías operativas con enfoque de evaluación el alcance temporal podría ser más amplio.

2.2.2. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

En la secuencia lógica del diseño de una auditoría operativa con enfoque evaluador, tras fijar el enfoque, objetivos y alcance, corresponde formular las preguntas de auditoría. Las preguntas forman parte de un proceso de reflexión detallado, en el cual un debate inicial de posibles alternativas da comienzo al tránsito que, finalmente, a través de las preguntas efectuadas, permite alcanzar hallazgos y evidencias.

El conjunto de posibles preguntas debe establecerse de acuerdo con los determinantes del programa o política pública objeto del encargo, entorno institucional, tipo de programa, encargo específico recibido, tipo de auditoría o evaluación, entre otros.

Siguiendo un criterio ya tradicional, las evaluaciones pueden responder a una triple tipología de preguntas, según se vinculen a conocer la lógica del programa o política, la coherencia y consistencia de dicho programa o política y, finalmente, el análisis de los resultados e impactos alcanzados por la actividad pública.

²Adaptado de TCE (2017).

Las denominadas **preguntas descriptivas**, buscan comprender o describir la lógica del programa o proceso que se analiza y suelen utilizarse también para describir insumos, actividades y productos, así mismo se emplea para recopilar la opinión de los principales actores implicados:

- ¿Qué objetivos persigue el programa o la política?
- ¿Quiénes son los principales actores involucrados en la política?
- ¿Cuál es la población beneficiaria del programa?
- ¿Cuáles son los instrumentos a través de los cuales se pretenden lograr los objetivos de la política?
- ¿Qué servicios proporciona el programa a la población beneficiaria?
- ¿Cómo se registra la población beneficiaria en el programa?
- ¿Existen diferencias relativas a cómo se implementa el programa en distintas zonas geográficas?
- ¿Está satisfecha la población beneficiaria con los servicios recibidos? ¿Cuál es el coste del programa?

Las **preguntas normativas**, comparan la situación actual frente a un objetivo, una meta o un estándar de comparación. En las auditorías de cumplimiento es frecuente realizar preguntas de esta naturaleza.

Si el programa tiene un sistema de seguimiento basado en resultados, con indicadores y objetivos, así como un tiempo fijado para lograrlos, las preguntas normativas pueden utilizarse también para responder a preguntas sobre insumos, actividades y productos:

- ¿Se está haciendo lo que se propone que debe hacerse?
- ¿Se está logrando el objetivo pretendido?
- Los objetivos de la política analizada, ¿son consistentes con los objetivos del resto de políticas gubernamentales?
- ¿Responde el diseño del programa a las necesidades de la población beneficiaria?
- ¿Es la dotación de recursos del programa suficiente en comparación con sus objetivos?
- ¿Se está implementando adecuadamente el programa o la política?
- ¿Se han gastado más recursos de los previstos para llevar a cabo las actividades del programa?
- ¿Justifican los beneficios obtenidos los recursos invertidos en el programa o la política?

Las **preguntas de causa y efecto** pretenden establecer el resultado adicional que aporta una intervención. Se conocen como preguntas de resultado, impacto o atributivas, y con ellas se intenta medir los cambios acaecidos gracias a la intervención. Con preguntas de causa y efecto se busca establecer los resultados efectivos de un proyecto, un programa o una política pública

- ¿Cuánto contribuyó la política a mejorar el bienestar de los ciudadanos?
- ¿En qué medida tuvo el programa los efectos deseados en la población diana beneficiaria?
- ¿Tiene el programa algún efecto indirecto (positivo o negativo) sobre otras personas distintas de la población beneficiaria?
- ¿Cómo pueden medirse sus impactos en el conjunto de la sociedad a medio plazo?

La auditoría operativa con enfoque de evaluación puede considerar la inclusión de las preguntas ya señaladas y algunas otras, en el despliegue del trabajo dentro de sus diversas etapas. A título de ejemplo, al efectuar la descripción del trabajo a iniciar, al señalar las dimensiones y los principales criterios de análisis, en el método y las técnicas a emplear, así como la causalidad y, finalmente, al realizar preguntas vinculadas a los efectos y resultados obtenidos.

Con frecuencia, las preguntas que seguidamente se muestran reflejan el proceso general que puede desplegar una auditoría con enfoque de evaluación, y permite su utilización como referencia para la misma. No obstante, lo importante es determinar en lo concreto y en el contexto del mandato, qué preguntas pueden ser relevantes para la evaluación y, en particular, que objetivos se quieren alcanzar.

1. PREGUNTAS DESCRIPTIVAS INICIALES EN RELACIÓN CON EL ENCARGO, EL PROGRAMA O LA POLÍTICA

- ¿El mandato o encargo de la auditoría operativa es claro y preciso? ¿Existen ambigüedades que necesitan ser aclaradas? ¿Resulta conveniente ampliarlo o acotarlo en su objeto?
- ¿El equipo de trabajo seleccionado tiene un perfil técnico plural? ¿Sería conveniente complementarlo con algún experto o validador externo?
- ¿Cuál es el origen y alcance del problema/s a resolver?
- ¿Qué objetivos principales persigue el programa o la política y cómo se espera que se logren?
- ¿Están las actividades en línea con los objetivos establecidos?
- ¿Se analizarán las funciones administrativas, los procesos y la gestión de proyectos?
- ¿Quiénes son los principales actores involucrados?
- ¿Cuál es la población beneficiaria del programa?
- ¿Qué servicios o acciones proporciona el programa a la población beneficiaria?
- ¿Cuál es el procedimiento a través del cual se registra o solicita incorporarse la población beneficiaria del programa? ¿Qué sesgos podría incorporar?
- ¿Cuáles son los instrumentos a través de los cuales se pretende lograr los objetivos?
- ¿Existen diferencias en cuanto a cómo se implementa el programa en distintas zonas geográficas o centros en función de los recursos existentes en cada caso?
- ¿Cuáles son los principales riesgos de la acción pública y de la propia auditoría en ciernes?
- ¿Quiénes son los expertos más cualificados, así como los creadores de opinión en esta materia?
- ¿Qué análisis y evaluaciones se han efectuado anteriormente? ¿Qué dice la literatura de evidencias al respecto?
- ¿Está satisfecha la población beneficiaria con las medidas aprobadas?
- ¿Cuánto cuesta inicialmente el programa? ¿Qué recursos emplea? ¿Cuáles serían los mejores indicadores para considerar la eficacia y la eficiencia?

2. PREGUNTAS ACERCA DE LA DIMENSIÓN Y LOS PRINCIPALES CRITERIOS A UTILIZAR

- Respecto del cumplimiento de objetivos de la acción pública: ¿Los objetivos son suficientemente coherentes con los de otras políticas gubernamentales? ¿Otras acciones bloquean su desarrollo e impiden su resultado? ¿Son pertinentes con la finalidad pretendida?
- Respecto del desarrollo de los procesos de gestión: ¿El análisis de la eficacia y la eficiencia se considera suficientemente fundamentado, a partir de la existencia de información y datos robustos, susceptibles de ofrecer evidencias? ¿Se está implementando adecuadamente el programa o la política? ¿Han existido retrasos, cambios de planes u obstáculos en la coordinación entre actores que lo han condicionado de forma relevante?
- ¿Son los resultados el enfoque fundamental que se pretende aplicar a la auditoría? ¿Qué referentes de los resultados se pretenden subrayar? ¿Solo tenemos en cuenta los efectos previstos o también se señalarán los no previstos?
- Mas allá de los cambios en la población objeto de la acción, ¿se pretende analizar los impactos en el medio plazo o en el conjunto social?
- ¿Qué peso pretendemos que adquiera la rendición de cuentas y el buen gobierno público en el análisis? ¿Consideramos la rendición de cuentas en sentido más bien amplio o restringido al factor económico? ¿Consideramos otros factores explícitos? ¿Qué aspectos pretendemos priorizar, fruto del mandato de la auditoría o por afectar de forma relevante al programa que se audita?
- ¿Responde el diseño del programa a las necesidades de la población beneficiaria?
- ¿Resulta la dotación de recursos del programa suficiente en comparación con sus objetivos?

principales?

- ¿Logró el programa o la política los objetivos principales que tenía previstos?
- ¿Se han gastado más recursos de los previstos para llevar a cabo las actividades del programa?
- Respecto la utilidad, ¿justifican los beneficios obtenidos los recursos invertidos en el programa o la política, en relación con otras alternativas?

3. PREGUNTAS RESPECTO DEL MÉTODO Y LAS TÉCNICAS A EMPLEAR Y LA RELACIÓN CAUSA-EFECTO

- ¿Cuánto ha contribuido la política a mejorar el bienestar de los ciudadanos?
- ¿Ha conseguido el programa sus objetivos?
- ¿En qué medida tuvo el programa los efectos deseados en la población beneficiaria?
- ¿Tiene el programa algún efecto indirecto (positivo o negativo) sobre otras personas distintas de la población beneficiaria?
- ¿Existe una lógica explícita, respecto de la intervención pública pretendida, en los decretos, leyes, documentos o programas que la han establecido?
- ¿Se considera suficientemente robusta la reconstrucción de la "lógica de la intervención" efectuada? ¿Se han alcanzado con evidencias firmes?
- ¿Qué método principal de auditoría y que tipo de análisis evaluador se aplicará para alcanzarevidencias?
- ¿Se pretende el uso de técnicas de triangulación? ¿Se considera el uso de un enfoque pluralista de evaluación? ¿Coste-beneficio? ¿Evaluación de impacto?
- ¿Qué otras técnicas y herramientas habituales en las ciencias sociales se emplearán?
- ¿Los indicadores se seleccionan con criterios suficientemente robustos y, en su caso, serán validados?
- ¿El análisis del cumplimiento o no de los efectos pretendidos por el programa, así como los supuestos de causalidad/ correlación establecidos para alcanzar hallazgos y evidencias, cuenta con el rigor técnico necesario?
- ¿Los posibles sesgos de los resultados obtenidos en el caso de utilización de grupos de control, son analizados con rigor, integrando tanto los observables como los diversos no observables, en base a técnicas rigurosas?

4. PREGUNTAS VINCULADAS A LOS EFECTOS Y RESULTADOS CONSIDERADOS

- ¿Se puede identificar la procedencia de cada una de las informaciones o datos?
- ¿Las conclusiones superan las aparentes contradicciones o incoherencias entre los datos, en caso de existir?
- ¿Todas las respuestas a las preguntas de la auditoría se encuentran respaldadas por datos sólidos?
- ¿Se conoce si el programa funciona y por qué? En el caso de que no funcione, ¿cómo podría funcionar?
- ¿El informe muestra los puntos fuertes y los riesgos del programa que se está evaluando, así como las oportunidades y amenazas que se pueden presentar?
- Dependiendo del alcance de la auditoría, ¿incluye las limitaciones del propio trabajo efectuado y sus causas (recursos, tiempo, falta de información validada, etc.)?
- ¿Todas las conclusiones se basan en hallazgos del informe, las recomendaciones sirven para la mejora, son realistas y derivan de las conclusiones obtenidas?
- ¿Existe una planificación específica para la comunicación del informe y una consideración de su influencia como elemento de referencia?

De cualquier forma, sería conveniente un proceso de reflexión y elección de las preguntas de evaluación, que podría tener la siguiente secuencia:

I. En una primera fase, que algunos autores consideran como "divergente", y que podría considerarse como de "tormenta de ideas", **el equipo evaluador desarrolla una lista amplia de posibles preguntas y preocupaciones potencialmente importantes**. Se consultan numerosas fuentes para poder debatir y permitir abrir la mente a las preguntas que finalmente se vayan a introducir. Una parte importante de esta información puede ser de carácter cualitativo.

El equipo evaluador debe intentar ver el programa con los ojos de los distintos sectores de la comunidad que toma las decisiones, incluyendo los profesionales que lo gestionan y los ciudadanos a los cuales va a servir. En algún momento, tras la "tormenta de ideas", el equipo evaluador debe detenerse y examinar la lista de preguntas y empezar a organizarlas.

II. En la segunda fase, que podría bautizarse como "convergente", el equipo evaluador reduce notablemente la lista de preguntas generadas, a fin de identificar las preguntas más críticas. Decide cuáles son las preguntas clave tomando en consideración preguntas del tipo: ¿que desean saber los principales actores involucrados?; ¿ofrecería información relevante y oportuna a los decisores?; ¿se limitaría seriamente el alcance o la amplitud de la evaluación si no se incluyese esta pregunta?; ¿influiría en el programa o política que se analiza?; ¿propiciaría mejoras en el conocimiento y gestión pública?; ¿la información y los datos utilizados son robustos, accesibles y pueden ser validados?

El equipo evaluador debe prestar una atención particular a las preguntas que planteen las partes interesadas clave. Si existen desacuerdos sobre las preguntas, es importante resolverlos en esta etapa temprana. El proceso ayuda al equipo evaluador, y también a las demás partes interesadas, a establecer un sentido de propiedad compartida o asociación que puede ser valioso durante las etapas posteriores de la evaluación.

III. En la tercera fase, se hace el despliegue de las preguntas más idóneas. Para desarrollar preguntas de evaluación óptimas, el equipo evaluador puede partir también de los problemas importantes que atiende el proyecto, el programa o la política y reducir adicionalmente las preguntas menos significativas.

Los problemas principales pueden identificarse también tras una revisión de la literatura comparada, incluyendo evaluaciones de programas similares, la teoría del cambio y los documentos del programa específico, sumándolos a las discusiones con las partes interesadas.

Solo deben seleccionarse preguntas clave que, para aportar respuestas de buena calidad, no deben ser numerosas. Se suele recomendar una selección nunca superior a ocho o diez preguntas clave. Como límite técnico se recomienda no tratar preguntas múltiples y también limitar las distintas sub-preguntas teniendo en cuenta la utilidad que las respuestas puedan suponer para el trabajo.

2.2.3. CRITERIOS

En auditoría operativa los criterios identifican las situaciones en las que basar la comparación o la evaluación de la actuación real para determinar si un plan, programa o política pública cumple con los objetivos planteados (es decir, comparar la situación real con la teórica). Evidentemente, los criterios, teniendo en cuenta el tema examinado, variarán de una auditoría a otra, pudiendo ser cualitativos o cuantitativos, generales o específicos. No obstante, al incorporar el enfoque evaluador a la auditoría operativa, habrá de tenerse en cuenta que la evaluación conlleva considerar sistemáticamente aquellos factores que determinan un programa o política pública, y estos factores se presentan como criterios o principios de evaluación.

En evaluación, al igual que en auditoría, los criterios se utilizan para emitir juicios de valor que deben dar respuesta a las preguntas que se pretenden responder en relación con los objetivos planteados. De esta forma, los criterios sirven como referencia para crear la estructura de las cuestiones a las que la evaluación pretende dar respuesta.

Los criterios más frecuentes en la evaluación de programas y políticas públicas serían los siguientes:

Pertinencia: oportunidad y adecuación de una actividad para obtener un resultado pretendido o resolver un problema.

La pertinencia pretende analizar si los objetivos establecidos para el programa o política responden adecuadamente a necesidades reales y a problemas existentes. Este criterio se vincula a la consistencia del objetivo en relación con el problema que se pretende resolver. Se trata de medir la contribución de la intervención pública respecto del problema, en el contexto en que se sitúa dicha intervención y teniendo en cuenta las necesidades detectadas.

Los objetivos pueden estar definidos a diferentes niveles, así como las acciones, y tienen que articularse con el resto de la programación de la intervención. Pueden considerarse aspectos tales como la pertinencia de la estrategia, la robustez del sistema de indicadores o el propio marco de gobernanza. De esta forma:

- El análisis se basa en el estudio de la calidad con que se formulan los objetivos del programa público.
- Tiene una importancia especial en la fase de diseño de la política pública.
- El análisis de pertinencia puede proporcionar respuesta a cuestiones como las siguientes:
- ¿Qué persiguen los objetivos del programa o política?
- ¿Se identifica claramente el resultado que pretende alcanzar cada objetivo de la política?
- ¿Se ha tenido en cuenta en qué momento se van a cumplir los objetivos?

El análisis de pertinencia puede verse dificultado por la falta de consenso sobre las necesidades y prioridades existentes, distintas valoraciones e intereses y la falta de concreción de la política pública.

En ocasiones puede resultar especialmente aconsejable como metodología, la realización de un análisis de calidad del diagnóstico tipo DAFO³.

Para la realización de las auditorías operativas con enfoque evaluador llevadas a cabo por una Institución de Control Externo, este criterio podría, dependiendo del mandato, limitarse a analizar si los recursos aplicados se encuentran alineados adecuadamente con los objetivos previstos. De esta forma se determinarían los impedimentos para alcanzar dichos objetivos y si, a la vista de los resultados obtenidos, conviene reflexionar sobre su vigencia o su modificación.

Relevancia: importancia o significación que destaca como prioritario o excepcional o llama la atención.

³ Análisis basado en el estudio de las Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de una intervención.

El análisis de relevancia se vincula con la evaluación de la calidad y veracidad del diagnóstico que se efectúa. Ello permite identificar el alcance del problema y la metodología utilizada en el planteamiento de la política pública o programa.

En la evaluación ex ante, las preguntas de relevancia son las más importantes porque el enfoque está en elegir la mejor estrategia posible de intervención. En una evaluación intermedia, el objetivo puede ser verificar si el contexto socioeconómico ha evolucionado como se esperaba, cuál ha sido el resultado real y cómo han contribuido otros factores. También si la evolución observada hace necesario que se modifiquen algunos de los objetivos establecidos.

El análisis de relevancia proporciona respuesta a cuestiones tales como: ¿En qué medida las intervenciones realizadas están alineadas con las necesidades y prioridades detectadas? o ¿el objetivo de mejora de la política pública era pertinente en el contexto dónde se aplicó? Entre los principales problemas de estos análisis destacan la falta de información y la escasa disposición de datos estadísticos oficiales adecuados.

Como metodología suelen emplearse árboles o diagramas de flujos.

Coherencia: relación lógica entre dos cosas o entre las partes o elementos de algo, de forma que no se produzcan contradicciones. Puede ser interna o externa.

La coherencia interna mide la correspondencia y la interacción entre los distintos objetivos y los objetivos y las acciones. Suele proporcionar respuesta a cuestiones como las siguientes:

- ¿Se puede decir que las actividades y los resultados permiten alcanzar los objetivos de manera lógica?
- ¿Hay contradicciones entre los objetivos de diverso nivel?
- ¿Existen duplicidades entre las actividades programadas en relación con la consecución de los objetivos de la política pública?
- ¿Son los recursos legales, humanos, técnicos y financieros y otras medidas establecidas, apropiados para el cumplimiento de los objetivos?

Este tipo de análisis es de uso frecuente en las políticas de evaluación de la Unión Europea y tiene una importancia especial en la fase de diseño o evaluación ex ante de la política pública.

Para su análisis pueden utilizarse metodologías tipo árbol de objetivos o matriz de valoración de necesidades planteadas y objetivos. También a través de una matriz de sinergias entre objetivos temáticos, analizando la capacidad de cada objetivo para influir sobre el logro del resto, bien por influencia (la consecución de un objetivo permite alcanzar otros objetivos) o bien por sensibilidad (la consecución de otros objetivos permite alcanzar el objetivo en cuestión).

El análisis de la coherencia interna permite clasificar los objetivos en grupos jerárquicos:

- Objetivos estratégicos: son aquellos con una valoración superior a la media tanto en influencia como en sensibilidad. Por tanto, constituyen objetivos clave de la estrategia por su elevado potencial multiplicador.
- Objetivos influyentes: son aquellos que tienen una elevada capacidad de influencia, superior a la media, pero un menor grado de sensibilidad.
- Objetivos sensibles: son aquellos con una sensibilidad mayor que la media, pero una influencia inferior a la media. Su desarrollo o éxito depende en buena parte del cumplimiento o logro de los otros objetivos. Presentan un elevado grado de dependencia del resto.

- Objetivos independientes. Son aquellos que, por sus propias características, presentan una baja influencia y sensibilidad respecto a la media.

Así, se pueden representar los distintos objetivos a través de una imagen gráfica de las sinergias entre los mismos y programar una acción integrada coherente.

La coherencia externa mide la confluencia o contradicción con otros programas y políticas. El evaluador analiza el nivel de compatibilidad entre los objetivos de la intervención pública y las otras políticas y programas con los que puedan existir sinergias, así como su relación con el entorno y su contexto. El análisis de la coherencia externa debe proporcionar respuestas a cuestiones de este tipo:

- ¿Se puede decir que no existe superposición entre la política y otras intervenciones aplicadas en el mismo territorio?
- ¿Los objetivos planteados en la política coinciden con los expresados en otras intervenciones del territorio?

Para efectuar este tipo de análisis puede ser de utilidad la comparación entre árboles de problemas y objetivos de los distintos planes que presenten complementariedad o la matriz de valoración de la complementariedad de la intervención con otras estrategias y programas.

Impacto: incidencia o efecto de la intervención pública en la población objeto de la acción o en la propia sociedad en su conjunto. El análisis del impacto se ciñe a la determinación de las consecuencias derivadas exclusivamente de la intervención analizada, aislando los efectos de otras actuaciones o programas.

El impacto puede vincularse a los efectos a medio y largo plazo de la acción, ya sean estos negativos, positivos, directos, indirectos, esperados o inesperados, mientras que la determinación de los resultados de una intervención pública atiende a los efectos inmediatos o directos y a corto plazo sobre los destinatarios de esta.

Utilidad: grado en que las necesidades que se pretendían resolver con la intervención pública se han alcanzado.

Con el análisis de la utilidad se pretende dar respuesta a la pregunta de si el programa o política pública mereció la pena teniendo en cuenta todos sus efectos directos e indirectos producidos en la población objeto y en la sociedad, incluso los no previstos o los involuntarios, así como las necesidades que se pretendían satisfacer, en general, una vez transcurrido un determinado periodo de tiempo.

A los anteriores criterios, más específicos de la evaluación, habría que añadir los compartidos con la auditoría operativa, **economía, eficiencia y eficacia**, de sobra conocidos. Asimismo, existen otros criterios de distinta naturaleza también utilizados, como son, a título de ejemplo, en cooperación al desarrollo, la **sostenibilidad**; en materia social la **equidad**, la **redistribución**; los **ambientales**; **políticos y de gobernanza**; **de perspectiva de género** y otros que pueden ser adoptados explícitamente para la realización de evaluaciones.

2.2.4. INDICADORES

La información relevante y alineada con las preguntas de la evaluación puede obtenerse tanto a través de indicadores y ratios como de otras fuentes de verificación de información con características no estructuradas, o basadas en herramientas inductivas, y no siempre tan sintéticas como los indicadores. Piense, por ejemplo, en algunas herramientas que pueden proporcionar información relevante, como esquemas DAFO, Delphi, TGN⁴, curvas de Lorenz y otras.

En sentido estricto un **indicador es una representación generalmente cuantitativa establecida entre dos o más variables, que presenta información relevante con el fin de analizar un aspecto o foco de la realidad**. Se trata de una relación de datos o información que nos ayudan a medir la evolución del programa o política que se pretende evaluar y en qué medida se están logrando los objetivos estratégicos u operativos que pretende la intervención pública.

Como principales características de los indicadores podríamos destacar:

- Ser una medida objetiva del desempeño en relación con las metas, objetivos y responsabilidades adquiridos con los grupos de referencia.
- Prevenir la existencia de riesgos y posibles desviaciones.
- Permitir analizar resultados e impactos efectivos.

Algunos criterios para su selección podrían ser:

CRITERIOS DE SELECCIÓN	PREGUNTAS A TENER EN CUENTA	OBJETIVO
PERTINENCIA	¿El indicador expresa con claridad y precisión lo que se quiere medir? ¿Responde a las preguntas de evaluación efectuadas?	Descripción de la situación o fenómeno objeto del análisis pretendido.
SIMPLICIDAD	¿Resulta de fácil comprensión?	¿Es representativo de la causalidad o correlación pretendida?
OPORTUNIDAD	¿Se corresponde con los objetivos básicos de la intervención?	¿Se relaciona de forma precisa con algunos de los objetivos básicos de la evaluación?
FUNCIONALIDAD	¿Es fácil realizar su seguimiento y monitoreo continuo?	¿El indicador es sensible a los cambios respecto a la situación inicial?
DISPONIBILIDAD	La información del indicador, ¿se encuentra fácilmente disponible? ¿Está construida como información estadística permanente?	¿Puede ser consultado de forma continua y periódica?
CONFIABILIDAD	¿De dónde provienen los datos? ¿Ofrecen calidad estadística?	¿Está en condiciones de ser validada la información base recibida?

Indudablemente, los indicadores más relevantes a utilizar en una auditoría con enfoque evaluador deben siempre corresponderse con los criterios y el enfoque de la propia evaluación que se efectúa. Adquieren, por tanto, importancia aquellos vinculados a la pertinencia, utilidad, coherencia interna, coherencia externa y relacionados con la calidad y el diseño de la propia intervención. También aquellos otros elaborados desde el punto de vista del desempeño como son los indicadores de eficiencia, eficacia y economía. Finalmente, pero no en último lugar, aquellos indicadores y otras técnicas vinculadas a los procesos, insumos, actividades, productos, resultados finales e impactos. En consecuencia, entran en juego posibles indicadores de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, en coherencia con la propia naturaleza de la evaluación.

⁴TGN o Técnica de Grupo Nominal es un proceso de grupo que implica la identificación de un problema, generación de soluciones, y la toma de decisión.

Hay que tener en cuenta que las políticas o programas estructurados con objetivos estratégicos u operacionales explícitos, a menudo cuentan con sistemas de seguimiento diseñados para obtener indicadores de ejecución y de resultados y plantean, a priori, menos dificultades para obtener y evaluar indicadores. Así, estos sistemas pueden o suelen ofrecer tres grupos o bloques de indicadores (CIDE⁵, 1999):

- **Indicadores de realización**, que miden el grado de ejecución financiera, el grado de ejecución o el nivel de utilización de los medios establecidos.
- **Indicadores de resultados**, que tienden a medir el impacto directo o inmediato.
- **Indicadores de impacto**, que se utilizan para un análisis a más largo plazo y son estructuralmente más sólidos.

En cualquier caso, la realidad a veces es compleja, tal como apunta *la Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas* de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2015), por diversas razones:

- Porque la evidencia muestra que en numerosas intervenciones no existen sistemas de información estructurados que establezcan de manera clara y precisa indicadores de implementación o de resultados.
- Porque los indicadores generalmente están vinculados a la gestión diaria, mientras que la evaluación requiere indicadores que capten toda una gama más amplia de criterios o realidades del programa. Los sistemas de indicadores a menudo se centran en proporcionar información sobre los resultados directos y esperados, mientras que la evaluación a veces podría centrarse en algunos resultados adicionales, incluso indirectos y no deseados.
- Porque los sistemas de información se centran en aspectos relacionados con la eficacia, la eficiencia o la gestión económico-financiera. Sin embargo, la evaluación opera en una esfera más amplia, que incluye criterios de pertinencia, coherencia o complementariedad entre otras.
- Porque a veces el interés de los gerentes radica más en lograr resultados en términos de indicadores previamente establecidos, que en resolver cuestiones relacionadas con programas o problemas públicos.

Ante este creciente volumen de indicadores e índices, es necesario trabajar de forma estructurada, recopilando o construyendo indicadores relevantes y directamente relacionados con las preguntas y criterios de evaluación. En otras palabras, más importante que la existencia de los propios indicadores es la consideración de la calidad y la precisión de éstos a la hora de medir lo que realmente se pretende medir, un aspecto que puede definirse como la validación de la construcción de indicadores. Este último aspecto está directamente ligado a la dificultad inherente al análisis de los fenómenos sociales o de las políticas públicas y a la existencia de límites en la medición.

⁵ Centro de Investigación y Documentación sobre problemas de la Economía, Empleo y Cualificaciones Profesionales.

Así las cosas, a veces será necesario elaborar indicadores ad hoc, de no existir referencias ya experimentadas, diseñados específicamente para captar ciertos elementos críticos de las preguntas de la evaluación. Y si no es posible obtener indicadores que midan con precisión lo que es interesante, será necesario utilizar aproximaciones, indicadores similares o indicadores que capten indirectamente el fenómeno a estudiar.

Asimismo, conviene recordar la importancia de las fuentes de verificación en la construcción de indicadores. Mientras que éstos constituyen, de manera coloquial, el propósito que miden, las fuentes de verificación son el lugar o los medios que utilizamos para extraer esta información. De forma muy resumida, son las fuentes de datos e información.

Por su propia naturaleza, las fuentes de análisis son diversas: estadísticas, observaciones, informes, documentos de gestión, estudios académicos, actas, técnicas de recopilación o análisis de información (encuestas, grupos focales, entrevistas, regresiones, etc.). Además, existen múltiples clasificaciones de las fuentes de información, por ejemplo, según su naturaleza, pueden ser internas o externas a la intervención, o a la propia evaluación.

En relación con los datos, sin duda, una de las clasificaciones más utilizadas es la que diferencia entre datos primarios y secundarios. En cuanto a los **datos primarios**, son datos recopilados o contruidos por el investigador sin procesamiento adicional y se trata de documentos de carácter inmediato y no mediatizado. Por su parte, los **datos secundarios** son aquellos que han sido analizados o procesados más a fondo. Por ejemplo, en las encuestas, los datos primarios serían bases de datos o registros que reflejen las respuestas de los encuestados sin haber sido procesados o analizados. Los registros de un programa o listas también son datos primarios. Otro ejemplo, serían los datos proporcionados por instituciones dedicadas a la producción de estadísticas: los datos primarios serían archivos de microdatos que contienen registros individuales, mientras que los datos secundarios serían los obtenidos tras la explotación de los primarios.

2.2.5. METODOLOGÍA, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS

La metodología de una evaluación es el sustento teórico y la referencia científica de la misma, incorporando un proceso analítico, de método, que se emplea para estimar los resultados de una intervención pública.

En evaluación, el método responde al “cómo lo vamos a hacer”, para obtener hallazgos en base a evidencias e integra al menos tres registros principales de argumentación: un **registro constatable**, un **registro demostrativo** y un **registro interpretativo**. El registro constatable, incorpora observaciones directas de la realidad a través de inducciones y/o deducciones, que pueden tener carácter cuantitativo o cualitativo. El registro demostrativo incorpora indagación, discusión de pruebas en base a elementos probatorios más articulados, que marcan correlaciones y pretenden obtener relaciones de causalidad. El registro interpretativo busca interpretar los datos obtenidos, combinando de manera ecléctica razonamientos económicos, sociológicos y de otras materias científicas. La combinación de enfoques suele mostrarse como algo muy necesario para que la evaluación adquiriera mayor solidez metodológica.

Resulta importante no confundir la metodología – ¿cómo lo vamos a hacer? –, con las técnicas que debemos emplear – ¿con qué lo vamos a hacer? Resulta evidente que el método no puede dejar de ser el sustento teórico de las técnicas y que dependerá del enfoque o enfoques elegidos.

Podríamos considerar las técnicas como procedimientos específicos a través de los cuales el evaluador reúne y ordena los datos (la información) mediante operaciones lógicas, estadísticas y el uso de indicadores y ratios, a partir de un cuestionario de preguntas pertinentes de cara al objeto/enfoque pretendido por la evaluación.

La metodología incluye el uso de toda la variedad de herramientas de las ciencias sociales que los evaluadores encuentren útiles para seleccionar los aspectos que consideren más relevantes y apropiados en función de las disponibilidades existentes, la información que se pueda obtener y los recursos con los que se cuenta.

Las técnicas cuantitativas y cualitativas de todo tipo, y específicamente la utilización de la triangulación, con la combinación de ambos tipos de técnicas, son un buen ejemplo en evaluación, que no agota las herramientas disponibles. Cabría añadir, el análisis DAFO, Delphi, TGN, Arima, el uso de técnicas de regresión, los análisis multicriterio, las técnicas de evaluación de impacto o de gestión de riesgos. Y, tan válidas como las anteriores, serían los análisis organizativos, el análisis teórico vinculado con un objeto de la evaluación como el uso de bibliografía, repositorios y literatura de evidencias o el análisis de la documentación generada en la implementación de una política como documentos de gestión, reglamentos y normas, proyectos y libros blancos. Asimismo, puede incluir la metaevaluación o metaanálisis con el análisis de resultados a lo largo del tiempo y determinadas investigaciones y modelos de simulación. En definitiva, todo aquello capaz de construir pruebas sólidas puede utilizarse si resulta oportuno.

Si bien en los últimos años la evaluación de las políticas públicas ha hecho uso de numerosas técnicas e instrumentos sociológicos, en particular mediante el desarrollo de nuevos enfoques teóricos, es cierto que los instrumentos analíticos en el campo de la economía, como el análisis de coste-beneficio y el análisis de coste-eficacia, y también de la estadística, han adquirido gran importancia, pero esto no puede traducirse en una reducción del espacio de uso de las técnicas de análisis cualitativo.

De cualquier forma, la revolución digital, la irrupción del Big Data y de la Inteligencia Artificial, están transformando aceleradamente el marco tecnológico y el uso generalizado de nuevas referencias e instrumentos, alterando costes, posibilidades de almacenamiento y procesamiento e incluso, el marco cultural y social global de extracción y uso de la información.

2.2.6. MATRIZ DE EVALUACIÓN ADAPTADA

En auditoría operativa la **matriz de diseño** constituye un instrumento esencial para presentar un panorama general del trabajo y documentarlo. Ofrece una estructura para sintetizar y vincular el alcance, los objetivos, las preguntas, los criterios y la metodología, como elementos que componen el diseño de la auditoría, lo que facilita un proceso más sistemático y dirigido, además de propiciar la comunicación sobre su enfoque con las partes interesadas internas de la entidad auditora, facilitando la supervisión y revisión.

La **matriz de evaluación adaptada** ofrece también notables posibilidades en auditorías operativas con enfoque de evaluación. Esta herramienta integra de forma lógica aspectos tales como (**Figura 2**):

- Las preguntas pertinentes específicas de la evaluación, así como las sub-preguntas;
- Los criterios de evaluación elegidos a los que corresponda cada una de las preguntas;

- Los indicadores y las herramientas seleccionados para contestar a cada pregunta, integrando respuestas mensurables y sus fuentes;
- Los datos necesarios para rellenar los indicadores y proporcionar información para los criterios de éxito, considerando las partes interesadas involucradas y el tiempo requerido para lograr los datos y la factibilidad de su obtención;
- Los métodos analíticos para transformar los datos en indicadores o para obtener la información necesaria, considerando cómo se puede hacer, quién lo hará, tiempo requerido/factibilidad para hacerlo;
- La verificación y validación de la información obtenida;
- Los resultados esenciales del análisis efectuado, las conclusiones y recomendaciones;
- En su caso, los criterios de comunicación, uso e influencia de las evidencias obtenidas.

FIGURA 2. MATRIZ DE EVALUACIÓN

PREGUNTAS	CRITERIO	METODOLOGÍA	INFORMACIÓN/DATOS	INDICADORES	CONCLUSIONES/RECOMENDACIONES

Normalmente, la elaboración de la matriz consta de las siguientes fases:

- Redactar las preguntas en base a los objetivos, alcance y el uso pretendido de la evaluación, así como la metodología elegida. Esta última, puede ser objeto específico inicial para la matriz de evaluación.
- Explicitar los principales criterios de evaluación a emplear.
- Determinar el origen de la información y los datos obtenidos y establecer los indicadores elegidos para el análisis.
- Analizar las fuentes de verificación y validación de la información obtenida.
- Revisar la coherencia y la ausencia de contradicciones en los resultados y en las conclusiones.

Conviene recordar que la matriz es una herramienta dinámica. No es un instrumento fijo e inalterable, se puede construir a través de matrices parciales recogiendo fases del proceso de evaluación, dentro de un plan sistémico y, también, actualizarse y transformarse conforme se disponga de más información o se valoren nuevos datos. Las preguntas pueden acompañarse de una aclaración del por qué se formula la pregunta y/o de los términos usados.

Cuanto mayor sea la comprensión sobre la lógica de la intervención, o de su implementación, más fácil resultará identificar los elementos clave de la propia intervención o del contexto en el que se interviene. Conforme se avanza en dicha profundización, es posible que sea necesario incorporar nuevas preguntas o hipótesis en la matriz. También puede suceder que en la identificación de las fuentes o en el análisis de los datos se aprecien limitaciones que hagan recomendable eliminar o restringir el alcance o ámbito de algunas preguntas o sub-preguntas, al no poder ser respondidas con el rigor necesario.

Asimismo, a lo largo de la evaluación pueden identificarse, a través de entrevistas con los actores claves, la existencia de fuentes de información o datos no considerados inicialmente, que motiven tanto un cambio en los indicadores y fuentes de información, como en el análisis que haga posible dar respuesta a algunas de las preguntas.

Finalmente, la matriz de evaluación adaptada no solo permite implementar el diseño pretendido y configurar su utilidad, sino también analizar la calidad de la auditoría con enfoque evaluador. Cuanto mayor grado de ajuste exista entre el informe final de la evaluación y la matriz de evaluación, mayor rigor cabe atribuir a la misma. También favorece la organización del trabajo de los auditores/evaluadores, ya que al establecer claramente las preguntas y subpreguntas, se evita que estos pierdan el tiempo y destinen recursos a estudios que no aportan suficiente valor añadido, permitiendo no desviarse en el uso pretendido de la auditoría con enfoque de evaluación realizada.

2.2.7 LAS PARTES INTERESADAS (STAKEHOLDERS) Y SU PAPEL EN LA AUDITORÍA

2.2.7.1 CONCEPTO Y MARCO REGULATORIO DE LAS PARTES INTERESADAS

En el Principio 12 de INTOSAI⁶ El valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – marcando la diferencia en la vida de los ciudadanos, se define actor interesado como una persona, grupo, organización, miembro o sistema que pueda afectar o ser afectado por las acciones, objetivos y políticas del gobierno y las entidades públicas. Asimismo, se consideran **partes interesadas (PI)** a aquellos individuos o grupos que puedan tener interés en el proyecto de auditoría (“otras partes interesadas”).

En lo que respecta al marco regulatorio de las PI, se contiene, fundamentalmente en el punto 6 Comunicarse con los actores interesados de manera eficaz del mencionado Principio 12 de INTOSAI y en el punto 29 Comunicación, de la ISSAI 300 Principios de Auditoría de Desempeño (INTOSAI 2019b), que establecen que los auditores deben mantener una comunicación eficaz con las PI relevantes durante todo el proceso auditor, así como desarrollar mecanismos de comunicación eficaces que permitan, tanto que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) proporcionen información a las PI en relación con una auditoría operativa, como que estas aporten su conocimiento a las EFS.

No obstante, lo anterior, debe observarse en todo momento la salvaguarda de la independencia y la imparcialidad de la EFS.

En todo caso, la forma y el momento de la participación deben ser decididos por el equipo auditor en función de los distintos criterios explicados a lo largo de esta guía.

2.2.7.2 ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS?

La IDI introdujo en 2015 un programa sobre la colaboración de las EFS con las PI con el objetivo de lograr un mayor impacto de la auditoría a través de una participación efectiva de las mismas. Como resultado del programa se elaboró una Guía sobre el compromiso de las EFS con las partes interesadas⁷.

⁶ Los Principios de la INTOSAI se clasifican en principios fundadores y principios básicos. Los primeros tienen un significado histórico y especifican el papel y las funciones a las que deben aspirar las EFS. Los segundos apoyan los principios fundadores de una EFS, aclarando el papel de la EFS en la sociedad, así como los requisitos previos de alto nivel para su correcto funcionamiento y conducta profesional. El principio 12 es un principio básico.

⁷ IDI (2017): Guidance on Supreme Audit Institution's engagement with stakeholders.

Dentro de los beneficios para las EFS destacan: el aumento de la eficacia de los procesos de auditoría y la obtención de mejores resultados en los mismos, la mayor legitimidad del informe y la mejora en la aplicación de las recomendaciones.

Por otra parte, como beneficios de las PI se citan los siguientes: se promueven estrategias alineadas con sus propias agendas y sus intereses, se mejora la prestación de servicios públicos, así como la eficiencia de la gestión pública.

2.2.7.3 ¿QUIÉNES SON LAS PARTES INTERESADAS?

En la auditoría se debe prestar atención a todas las personas o grupos implicados y/o afectados por la intervención pública (programa o política pública) que configura su ámbito objetivo. En términos generales, se pueden distinguir cinco principales tipos de Partes Interesadas (PI):

- Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Administraciones públicas que aplican la intervención pública.
- Otros agentes que aplican la política (administraciones territoriales, locales, organizaciones públicas o privadas).
- Grupos de interés (profesionales, empresariales, organizaciones medioambientales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, universidades y comunidad académica, medios de comunicación, entre otros).
- Ciudadanos y empresas.

Pero no todas las PI mencionadas en los párrafos anteriores desempeñan el mismo papel en una auditoría, lo que debe ser tenido en cuenta para determinar cómo y en qué momento el auditor se dirigirá a ellas. Así, el Poder Legislativo es el destinatario último de los informes, junto al Poder Ejecutivo que se somete al escrutinio de la entidad de control. Asimismo, cuando se detecten indicios de irregularidades de cualquier tipo, estas pueden ser trasladadas al ámbito judicial.

Sin embargo, estos destinatarios no tendrán voz ni participarán en la auditoría. Algo similar ocurre en el caso de las administraciones públicas auditadas, que conformarán el ámbito subjetivo de la auditoría y con las que se establecerá una comunicación fluida desde el inicio del procedimiento, hasta el momento en que le son comunicados los resultados obtenidos, constituyendo una fuente de información imprescindible a lo largo de toda la auditoría.

Por otra parte, tanto los grupos de interés como la ciudadanía o las empresas privadas, pueden ser los destinatarios o los afectados por una política concreta y, por ello, pueden desempeñar un importante papel en algún momento del proceso auditor, desde los trabajos preliminares hasta la redacción de las conclusiones del informe.

Por todo ello, el proceso de identificación de las PI deviene imprescindible para hacer posible su participación en la auditoría en el momento que se considere más oportuno. Cada institución puede diseñar su propio procedimiento de identificación, selección y participación de las PI en función de los criterios que entiendan más oportunos.

A este respecto, la Comisión Europea ha creado un conjunto de herramientas⁸ que se consideran de gran utilidad para el diseño de dicho procedimiento, al determinar seis pruebas o preguntas para tratar de identificar a las PI y poder definir el nivel de influencia y de interés de estas:

⁸ Comisión Europea – “Guías para la consulta de partes interesadas”, que complementan las principales directrices sobre Legislar mejor, cuyo capítulo VII define cómo consultar a las PI.

FIGURA 3: POSIBLES PREGUNTAS PARA IDENTIFICAR A LAS PARTES INTERESADAS

Prueba 1 ¿Quién se verá afectado directamente?	¿Qué vidas diarias cambiarán como resultado de esta política? ¿Quién tendrá que cambiar su comportamiento como resultado de esta política?
Prueba 2 ¿Quién se verá afectado indirectamente?	¿Quién cambiará la vida diaria porque otros han sido directamente impactados por la política? ¿Quién ganará o perderá debido a los cambios resultantes de esta política?
Prueba 3 ¿Quién podrá verse impactado potencialmente?	En circunstancias concretas, ¿quién tendrá una experiencia diferente como resultado de la ejecución de la política o programa?
Prueba 4 ¿Quién tiene que colaborar para que funcione?	¿Hay individuos o grupos vitales en la ejecución de la política o programa? ¿Quién tiene la capacidad de frustrar la aplicación de la política a menos que coopere?
Prueba 5 ¿Quién sabe sobre el tema?	¿Quién ha estudiado el tema o publicado puntos de vista sobre él? ¿Quién tiene conocimientos técnicos detallados que también deben comprender los que implementan la política?
Prueba 6 ¿Quién muestra interés sobre el tema?	¿Hay organizaciones o individuos que tienen un interés en la política o programa y sus resultados? ¿Alguien ha estado haciendo campaña sobre el tema? ¿Hay alguien que publique o transmita opiniones sobre el tema?

Como resultado de estas preguntas, obtendremos una serie de PI a las que probablemente no sea factible implicar o consultar en su totalidad, por lo que, en algún momento de la planificación, deberíamos identificar cuáles de las PI son prioritarias para el desarrollo de alguna o de varias fases de la auditoría y de qué forma podrían participar.

2.2.7.4 PASOS CLAVE PARA DETERMINAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Lógicamente, tanto la relevancia o influencia como el interés en la política o programa que estamos evaluando será muy diferente para cada una de las PI que hayan sido identificadas, por lo que la elaboración de una matriz de PI, que posibilite una cierta clasificación de estas, constituye una herramienta de gran utilidad al permitirnos incorporarlas en uno de los cuatro grupos siguientes, en función de su nivel de influencia y de interés:

FIGURA 4: MATRIZ DE PARTES INTERESADAS



La construcción de esta matriz de partes interesadas resulta determinante para decidir los métodos e instrumentos de participación de las PI seleccionadas en el proceso auditor en curso, permitiendo determinar cuáles podemos obviar de entre las identificadas inicialmente, si ello fuese recomendable por razones de eficacia y de eficiencia en la ejecución de la auditoría.

Así, daremos máxima prioridad a la participación de aquellas PI que puedan tener no solo mayor influencia sino también mayor interés en la política o programa analizado, puesto que sus aportaciones resultarán relevantes. Por ello, intentaremos incentivar la participación de aquellas PI cuya influencia se considere elevada, pero que no muestren interés en participar, promoviendo reuniones y otras actuaciones informativas sobre el objeto y la utilidad de la auditoría. Asimismo, se tendrán en cuenta a las PI que, aun considerándose que la influencia de su aportación en la auditoría es escasa, muestren un alto interés en participar, con el fin de conseguir la mayor legitimidad posible del informe.

A partir de la matriz y en función del tiempo y recursos disponibles, deben seguirse una serie de pasos para determinar la forma en la que las PI pueden ser escuchadas e implicadas en la auditoría. En este sentido, la Guía sobre el compromiso de las EFS con las partes interesadas de INTOSAI IDI (2017), que aboga por adoptar un método de participación efectiva de las PI en el proceso auditor, nos ofrece un modelo a seguir. De acuerdo con la mencionada guía, las EFS deben demostrar capacidad para escuchar las opiniones y perspectivas sobre los objetivos de la auditoría, garantizando su participación mediante la adopción de un estilo participativo en lugar de uno de simple intercambio de información unidireccional.

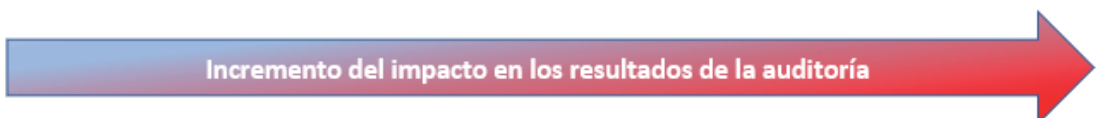
2.2.7.5 POSIBLES TIPOS DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS

Como ya ha sido comentado anteriormente, no todas las PI revisten la misma importancia para el buen resultado de la auditoría por lo que, contar con la matriz de las PI, nos permite determinar cuáles de ellas deben ser escuchadas o consultadas, en qué momento y de qué forma.

Existen distintos tipos de participación de las PI en un proceso de auditoría en función del nivel de compromiso que se quiera conseguir.

La Asociación Internacional de Participación Pública ha diseñado el denominado espectro de la participación pública con el fin de ayudar a seleccionar el nivel de participación que define el papel de las PI. Adaptando dicho enfoque, más propio de una consulta pública, a un procedimiento auditor, podremos representar el nivel de participación de las PI de la siguiente forma:

FIGURA 5: NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS Y SU IMPACTO EN LA AUDITORÍA



	Obtener información	Consultar	Colaborar	Implicar
Objetivo de la participación de las PI	Obtener una información equilibrada y objetiva que nos ayude a comprender mejor el objeto de la auditoría.	Obtener la opinión de las PI sobre el análisis, las posibles alternativas y/o las decisiones a adoptar.	Conseguir la colaboración de las PI en momentos clave de la auditoría para garantizar que sus preocupaciones y aspiraciones son comprendidas y se tienen en cuenta.	Implicar a las PI en aspectos clave de la auditoría, desde la redacción de las posibles preguntas de auditoría hasta el análisis de riesgos o el contraste final de las conclusiones y recomendaciones.
Compromiso con las PI	Mantenerlas informadas de los resultados de la auditoría.	Escuchar sus preocupaciones, aspiraciones, y proporcionarles información sobre cómo influyeron sus aportaciones en la redacción final del informe.	Trabajar con las PI para garantizar que sus preocupaciones y aspiraciones se reflejen en el informe final, proporcionando información de cómo sus aportaciones influyeron en la redacción final.	Dirigirnos a las PI para obtener asesoramiento e innovación a lo largo de la auditoría, con el compromiso de incorporar, sus consejos y recomendaciones en las decisiones en la medida de lo posible.

Una vez determinado el nivel de compromiso de las PI, el siguiente paso es decidir cómo se va a instrumentar la participación, distinguiéndose principalmente dos formas:

- Participación de las PI como fuente de información o de opinión: El objetivo es recibir información (hechos, opiniones, criterios, perspectivas) de las PI sobre aspectos significativos del ámbito objetivo de la auditoría. Se trata de actuar según lo indicado en las dos primeras columnas de la Figura 5, obteniendo información o consultando a las PI.

- La participación puede instrumentarse a través de reuniones de trabajo, entrevistas, encuestas, cuestionarios, entre otros.

A modo de ejemplo, en una auditoría cuyo ámbito objetivo sea la eficacia de una intervención pública consistente en incentivar la contratación mediante las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, conocer la opinión de los sindicatos y organizaciones empresariales sobre la eficacia de la intervención o posibles modificaciones normativas para incrementar su impacto. Del mismo modo, compartir informes, estudios o análisis realizados sobre la materia, entre otros, enriquecería notablemente la auditoría

- Participación de las partes interesadas en el **proceso de planificación**, discusión de los resultados y seguimiento de las recomendaciones:

En este caso, se actuará según lo indicado en las dos últimas columnas de la Figura 5, obteniendo la colaboración y/o implicando a las PI. Bajo este tipo de participación es común creación de un grupo asesor o consultivo, conformado por aquellas PI que más interés e influencia pudieran tener en la intervención pública objeto de la auditoría. La constitución de un **grupo consultivo** está indicada para auditorías sobre políticas públicas con impactos fuera de la Administración, las que tengan un alto contenido técnico (medio ambiente, sanidad, educación, prestaciones sociales, fiscalidad, entre otras), cuando se detecten riesgos de que los resultados y las recomendaciones del informe pudieran ser controvertidos o cuestionados o cuando se quiera garantizar que se pueda disponer de toda la información necesaria.

Una cuestión que ha de quedar clara y no debe dar lugar a ninguna duda es que la participación de las PI, en cualquiera de sus modalidades, en el proceso auditor, no ha de comprometer en ningún caso la independencia de la EFS en relación con los resultados, conclusiones y recomendaciones del informe de auditoría.

2.2.7.6 ¿CÓMO REFLEJAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS EN EL INFORME?

Los resultados obtenidos como consecuencia de la participación de las PI en el proceso de auditoría deben reflejarse en el apartado de Resultados de los trabajos del informe, en el que se motivará la implicación de las PI, la elección de estas y en qué ha consistido su participación. Asimismo, se recogerán los resultados de las reuniones mantenidas, de las encuestas y cuestionarios realizados, las principales aportaciones, opiniones, información proporcionada y cualquier otra información que sirva para enriquecer la auditoría.

Asimismo, debe preverse la realización de un procedimiento contradictorio por el que, una vez redactado el borrador de anteproyecto de informe, se remita el apartado o epígrafe que se refiera a su aportación, a las partes interesadas para que efectúen las consideraciones que estimen oportunas, con el fin de que el informe recoja fielmente los resultados de su participación.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADOS A LA AUDITORÍA

3.1. HERRAMIENTAS CUALITATIVAS

El enfoque cualitativo analiza categorías, valoraciones, motivaciones, estructuras y disposiciones de personas y grupos sociales ante una realidad social dada, en lo que también se ha denominado, perspectiva estructural (Ibáñez, 1994). Al recolectar datos cualitativos, se obtiene información no numérica orientada a ayudar a comprender no solo el “qué”, sino también el “por qué” y el “cómo” de una intervención pública.

En el marco de una auditoría operativa con enfoque evaluador, el análisis cualitativo incluye una amplia gama de herramientas para obtener, estructurar, comparar, compilar y describir la información relativa a la intervención pública auditada, proporcionando argumentos relacionados con la evidencia que soporta los resultados de los trabajos y las conclusiones obtenidas.

Así mismo, resulta fundamental tener en cuenta el concepto de triangulación, que consiste en contrastar y verificar los resultados a partir de perspectivas y fuentes diferentes. Este mecanismo puede ponerse en marcha en distintas etapas del proceso y nos permite saber hasta qué punto obtendremos unos resultados similares en caso de adoptar una aproximación distinta. Los diferentes tipos de triangulación pueden materializarse a partir de investigadores, fuentes de información e informantes, técnicas de recogida de información, diferentes perspectivas o momentos, teorías o metodologías cuantitativas o cualitativas.

Por tanto, las herramientas cualitativas que se van a describir a continuación son complementarias y no excluyentes entre sí y con otras herramientas cuantitativas, si bien su utilización ha de basarse en criterios de eficacia, eficiencia y oportunidad, teniendo en cuenta los recursos disponibles y el tiempo previsto para la realización de la auditoría.

3.1.1. REUNIONES DE TRABAJO Y ENTREVISTAS

3.1.1.1. REUNIONES DE TRABAJO

Una reunión de trabajo se define como la agrupación de un número determinado de personas que durante un tiempo establecido intercambian opiniones y conocimientos sobre el objeto de la reunión.

En el marco de una auditoría operativa con enfoque evaluador, una reunión de trabajo es una herramienta cualitativa por la que se convoca a los responsables o gestores de la intervención pública auditada con el objetivo de:

- Explicar las líneas directrices de la auditoría, los ámbitos objetivo, subjetivo y temporal; cómo se va a desarrollar el flujo de comunicación entre el equipo auditor y los gestores durante los trabajos de campo o aclarar dudas sobre el desarrollo de los trabajos, entre otras cuestiones;
- Obtener datos, información y documentación sobre sus competencias y el desarrollo de sus funciones;

- Contrastar los resultados más significativos alcanzados en el transcurso de los trabajos de campo, exponer los argumentos y criterios de actuación, aclarar dudas y obtener las perspectivas de la entidad.

El nivel potencial de la información que se consigue mediante una reunión de trabajo se califica de alto con respecto a la recopilación de datos, la validación del análisis y de los datos y la comprensión de los puntos de vista y opiniones. Se considera fundamental que se mantenga un diálogo fluido con la entidad, tal y como refleja la norma 58 de la *ISSAI 3000 - Norma para la Auditoría de Desempeño*⁹, al señalar que: “Es fundamental, durante el proceso de auditoría, un buen diálogo con la entidad auditada involucrada para la consecución real de las mejoras en la gobernanza, puesto que puede incrementar el impacto de la auditoría (...)”.

Con el fin de conseguir los objetivos determinados para la reunión, es muy importante planificar los temas y cuestiones a tratar, las preguntas a realizar y la documentación a solicitar. Asimismo, se considera eficaz remitir a los asistentes un guion con la estructura y temas a discutir con suficiente antelación, para avanzar en la preparación de la reunión.

En el desarrollo de una auditoría deben celebrarse tantas reuniones de trabajo como se consideren necesarias para alcanzar los objetivos de esta. No obstante, se considera necesario su programación en la fase de los trabajos preliminares, durante la realización de los trabajos de campo y en la fase final de la auditoría para contrastar con la entidad los hechos clave que respaldan las incidencias en las que se sustentan las conclusiones y, en su caso, las potenciales recomendaciones a plasmar en el informe.

3.1.1.2. ENTREVISTAS

Una entrevista es una técnica de investigación cualitativa que consiste en hacer preguntas para conversar con los encuestados y recopilar datos sobre un tema. En la mayoría de los casos, el entrevistador es el experto que intenta comprender las opiniones de los encuestados a partir de una serie de preguntas y respuestas bien planificadas y ejecutadas.

En el *Manual de implementación de las ISSAI de Auditoría de Desempeño* (IDI, 2021) se define la entrevista como una sesión de preguntas y respuestas que está diseñada para obtener información específica y, en el caso de una auditoría de rendimiento, evidencia apropiada. Las entrevistas pueden utilizarse para un amplio abanico de propósitos:

- Obtener información cualitativa relativa a los juicios de valor de los actores involucrados sobre las actuaciones más eficaces o problemáticas, las dificultades percibidas y acerca de la adecuación y pertinencia de la intervención pública analizada;
- explicar la lógica de la intervención pública, especialmente si el entrevistado es un responsable político;
- recoger diferentes tipos de opiniones y hechos: hechos y verificaciones de hechos, opiniones y puntos de vista, análisis, propuestas o reacciones a las primeras hipótesis, entre otros;
- identificar problemas, deficiencias, necesidades y mejoras necesarias.

⁹INTOSAI (2019d).

Con el fin de optimizar los resultados de una entrevista y obtener la información que se necesita conseguir, es

fundamental contar con el adecuado diseño de las preguntas a realizar, con el fin de lograr:

- La perspectiva y las observaciones de la persona o personas entrevistadas;
- los documentos y la información o los datos facilitados por la persona entrevistada;
- las referencias a otras personas u oficinas para obtener información adicional.

TIPOS DE ENTREVISTAS:

- **Entrevista estructurada:** Las preguntas están estipuladas anteriormente, es decir, se deciden con carácter previo de acuerdo con el detalle de información requerida, y se efectúan por el auditor de una manera uniforme. Las preguntas son, generalmente, cerradas, ofreciendo al entrevistado una lista de posibles respuestas, por lo que hay que plantear preguntas que puedan responderse con un "sí", "no" u otra respuesta específica. Este enfoque es el indicado si se desea cuantificar las respuestas de cada entrevistado, ya que pueden agregarse estadísticamente, ser analizadas colectivamente y se puedan efectuar comparaciones.
A modo de ejemplo: ¿Qué problemas, en su caso, debe enfrentar el mercado laboral en España?
 - a) La dispersión normativa.
 - b) La distribución de competencias de las políticas de empleo entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
 - c) El elevado índice de desempleo en algunos sectores: mayores de 52 años, mujeres, jóvenes y desempleados.
 - d) La eficaz utilización de los recursos provenientes del Fondo Social Europeo.
 - e) Otros (citar cuáles y por qué).
- **Entrevista no estructurada:** Su objetivo es la discusión de las observaciones y el conocimiento que el entrevistado tiene de los temas de la entrevista. Las preguntas no están previamente estipuladas y son abiertas, es decir, no existe una lista preestablecida de respuestas a elegir por el entrevistado, por lo que este puede responder de la manera que estime oportuno, evitando las preguntas que se puedan responder con un "sí" o un "no". La forma de efectuar las preguntas es flexible, no existe una pauta a seguir por parte del auditor y, por tanto, dependerá de cómo se desarrolle la entrevista.
A modo de ejemplo: ¿Cuáles son las modificaciones que, en su caso, se deberían hacer en la política de incentivar el empleo de las personas mayores de 52 años?
- **Entrevista semiestructurada:** Es una combinación de los dos anteriores tipos que ofrece al auditor un margen de maniobra considerable para realizar la entrevista, manteniendo una estructura básica. Por tanto, presenta características de ambas, con preguntas estipuladas, abiertas, cerradas, efectuadas de forma flexible, etc.

En función del número de entrevistados, las entrevistas pueden clasificarse en individuales y de dinámica grupal, en la que se recoge información de más de un participante simultáneamente.

3.1.2. TRABAJO DE CAMPO/COMPROBACIONES IN SITU

La fase de trabajo de campo comienza tras la finalización de los trabajos preliminares y del diseño de la planificación de la auditoría.

Durante la realización del trabajo de campo se llevan a cabo las pruebas de cumplimiento y sustantivas detalladas en los programas de trabajo¹⁰, cuyos resultados podrán de manifiesto, en su caso, hechos o circunstancias que tengan la consideración de limitaciones al alcance de la auditoría, incertidumbres, deficiencias o irregularidades que se reflejan en los correspondientes papeles de trabajo.

Las herramientas cualitativas más significativas utilizadas en la fase de realización de los trabajos de campo son las siguientes:

- La observación directa, comprobaciones in situ e inspección física: Todas estas herramientas hacen referencia al proceso por el cual se contempla de forma sistemática y detenida el funcionamiento, los procedimientos de gestión, los sistemas de control o cualquier otro aspecto de la gestión de la intervención pública auditada.
Su principal virtud es que permiten obtener una evidencia directa sobre cómo se implementa la intervención pública en la práctica y hacen posible contrastar la información proporcionada por los gestores con la realidad. Esta evidencia es considerada una de las más sólidas y confiables, en contraposición a la evidencia indirecta, que es aquella proporcionada por las entidades auditadas o porterceros. Así mismo, proporcionan información de aspectos sobre los que no es necesario o posible obtenerla mediante la entrevista o la reunión de trabajo.
- El análisis documental: Consiste en la recogida y análisis de diversos tipos de documentos (de carácter económico, financiero y presupuestario, de registro contable, expedientes de contratación, gestión de personal, entre otros), de distinta naturaleza (contratos, actas, circulares, diarios, manuales, estadísticas, protocolos, normativa, reportajes, noticias en medios de comunicación, entre otros) en el contexto de la intervención pública auditada.
La documentación proviene, principalmente, de la entidad que se audita. No obstante, cada vez es más usual obtener documentación e información basadas en la web, si bien, estas fuentes se asocian a un mayor riesgo de que los datos obtenidos no sean fiables o no estén actualizados.

3.1.3. REUNIONES CON LAS PARTES INTERESADAS (STAKEHOLDERS)

Como ya se ha señalado anteriormente, IDI (2017) propugna una colaboración eficaz con las partes interesadas, como medio para lograr un mayor impacto de la auditoría.

A modo de ejemplo, en la realización de una auditoría operativa con enfoque evaluador sobre una intervención pública consistente en un programa de mejora de la optimización en el gasto en medicamentos y en la inversión en bienes de equipo de alta tecnología en el Sistema Nacional de Salud, se pueden citar las siguientes partes interesadas:

¹⁰Las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, definen un programa de trabajo como: “Un conjunto ordenado de pruebas que deben ejecutar los integrantes del equipo para la obtención de la evidencia adecuada y suficiente en relación con un área de la fiscalización. Los programas deberán ser elaborados de acuerdo con las directrices técnicas y el memorando de planificación”.



La participación de las partes interesadas puede instrumentarse como fuente de información o de opinión o mediante la creación de un grupo asesor o consultivo que participe en todas o alguna de las fases: planificación, discusión de los resultados y seguimiento de las recomendaciones.

Si la participación de las partes interesadas se instrumenta como fuente de información u opinión, en el ejemplo citado se tendrían que programar reuniones con cada parte interesada con el fin de obtener datos sobre la eficacia de la intervención pública, posibles deficiencias, mejoras, modificaciones normativas para incrementar su resultado e impactos. Asimismo, se solicitarían informes, estudios o análisis realizados sobre la materia.

En el ejemplo citado, el grupo asesor o consultivo podría conformarse con un representante de las distintas partes interesadas. Y las cuestiones a tratar en el grupo podrían ser, entre otras:

- Fijación del precio de los medicamentos;
- uso racional del medicamento;
- contratación pública y compra de medicamentos;
- logística y dispensación de medicamentos;
- gestión del inventario y necesidades de bienes de equipo y material tecnológico;
- necesidad de recursos humanos en el Sistema Nacional de la Salud;
- cooperación y flujo de información con los Sistemas de Salud Autonómicos.

Entre las cuestiones a decidir cuando se configura un grupo asesor o consultivo destacan la determinación del número de miembros que lo conforman, número, lugar y duración de las reuniones a celebrar, posible compensación económica a los miembros del grupo (gastos de transporte, dietas, alojamiento, remuneración, entre otros) y recursos personales y materiales que han de dedicarse a la organización y llevanza del grupo (búsqueda y selección de miembros, contacto, documentación, archivo, organización reuniones, seguimiento, entre otros).

3.1.4. SESIONES EN GRUPO CON EXPERTOS. PANEL DE EXPERTOS

La *INTOSAI GUID 9020* contempla la participación de expertos en diferentes materias justificada por la naturaleza científica e interdisciplinar de las materias objeto de la evaluación de políticas

El panel de expertos puede definirse como un grupo de especialistas independientes y reputados en, al menos, uno de los campos concernidos por la intervención pública que se va a auditar, al que se reúne para que emita un juicio colectivo y consensuado sobre dicha intervención. Según se les solicite, el juicio emitido puede hacer referencia a la puesta en práctica o a los efectos del conjunto o de una parte de esta.

Esta herramienta resulta muy útil, entre otros, para los siguientes fines:

- Interpretar los datos primarios obtenidos de la intervención pública auditada y descartar aquellas menos verosímiles;
- generar consensos, identificar y ayudar a superar las resistencias y obstáculos en el desarrollo de los trabajos;
- asesorar en la planificación de la auditoría y en la ejecución de las pruebas a realizar;
- ganar en credibilidad y legitimidad en la obtención de las conclusiones alcanzadas, las recomendaciones a efectuar y en la estimación de los posibles efectos e impactos de la intervención pública;
- identificar las lecciones y las buenas prácticas basándose en la recopilación de datos realizada en la auditoría y en su propia experiencia.

Se debe prever la composición del grupo de expertos y sus normas de funcionamiento (número –normalmente entre 6 y 8 miembros–, convocatoria, cadencia y duración de las reuniones, recursos personales y materiales de apoyo o remuneración, entre otras cuestiones).

Los procedimientos de selección de los expertos deben cumplir los mismos requisitos en cuanto a profesionalidad, rigor e independencia que se aplican a los auditores y pedirles que cumplan las mismas obligaciones profesionales (especialmente en términos de confidencialidad).

Este grupo de trabajo, que se constituye especialmente para la auditoría, de acuerdo con una serie de procedimientos estándar, sigue un método de trabajo concreto para celebrar sus reuniones, sus contribuciones escritas y para elaborar su juicio, evitando que se establezcan relaciones jerárquicas entre los expertos, minimizando el riesgo de que se omitan opiniones minoritarias o posiciones corporativas que excedan del objetivo del grupo de trabajo.

3.1.5. UTILIZACIÓN DE INFORMES DE AUDITORÍA, EVALUACIONES O ESTUDIOS ACADÉMICOS PREVIOS. ESTUDIO DE CASOS.

Las *Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas* establecen que se podrán utilizar: “Los resultados de otros trabajos de auditoría interna o externa que estén relacionados con los objetivos de la fiscalización, cuando dichos trabajos se hayan realizado de conformidad con lo establecido en las normas de auditoría generalmente aceptadas. En este caso, determinará el efecto que la utilización de dichos trabajos tendrá sobre el alcance de las pruebas programadas. Esta utilización se hará constar en el informe”.

Lo dispuesto en la citada norma puede extrapolarse a la utilización de cualquier informe, evaluación y estudio académico efectuado sobre la intervención pública auditada.

Mediante el uso de estas herramientas se obtiene información muy útil sobre cómo los autores de los trabajos los han enfocado, la metodología utilizada, los criterios e interpretaciones seguidos, los métodos de análisis utilizados, las pruebas efectuadas, las fuentes de información

en la que se han basado y los procedimientos para recolección de datos, conclusiones alcanzadas y, en su caso, recomendaciones efectuadas.

El estudio de casos es una técnica que consiste en analizar comparativamente ejemplos significativos y estratégicos del funcionamiento de una política pública, mediante la utilización de técnicas de recogida de datos cualitativos (principalmente entrevistas individuales, grupales y observaciones) para obtener la información más precisa y completa posible de los casos escogidos.

El estudio se utiliza, fundamentalmente, para ilustrar, explorar, comprobar, verificar la influencia y profundizar en las conclusiones de la intervención pública auditada.

Para que esta herramienta sea eficaz, es muy importante efectuar una óptima selección de los casos a estudiar y a comparar, definiendo detalladamente los criterios de inclusión/exclusión de los casos a partir de los objetivos de la auditoría, limitando el riesgo del sesgo en la selección.

Por otra parte, la *INTOSAI GUID 9020* contempla la posibilidad de que las EFS tengan en cuenta “las evaluaciones existentes sobre el tema en cuestión. En este caso la EFS examina o revisa las evaluaciones realizadas por otras entidades. Este tipo de examen se denomina “**metaevaluación**”, y se utiliza para determinar la utilidad, pertinencia, la naturaleza sistemática y la precisión de una –o varias– evaluaciones. También es posible resumir los resultados de distintas evaluaciones que se consideren de suficiente calidad. Además, en algunos países, la administración pública evalúa sus propias políticas y programas: el papel de la EFS puede consistir entonces en examinar la evaluación realizada por los ministerios y organismos públicos en términos de exhaustividad, validez y enfoque. Dicho examen puede adoptar la forma de una auditoría de la evaluación de los resultados obtenidos o de una misión de asesoramiento para los ministerios y organismos mencionados.”¹¹

La metaevaluación proporciona información sintética sobre el conocimiento existente relativo a una determinada política o programa público y evita la realización de un nuevo estudio sobre la materia por parte del equipo auditor, pudiendo partir de dicho conocimiento disponible. Sin embargo, la realización de metaevaluaciones presenta algunas dificultades como la disponibilidad de un número conveniente de evaluaciones, con metodologías homogéneas y basadas en información adecuada y suficiente.

3.2. HERRAMIENTAS CUANTITATIVAS

3.2.1. RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS Y SU APLICACIÓN A LA AUDITORÍA OPERATIVA CON ENFOQUE EVALUADOR

La elección y aplicación adecuada de métodos de recolección y análisis de datos es esencial en la evaluación, y ha de realizarse en función de las preguntas de evaluación y los recursos disponibles. Con base en la matriz de evaluación, a partir de la información disponible, se debe emparejar la recolección de datos con las preguntas de evaluación para detectar y priorizar las carencias de datos que deben corregirse recopilando nuevos datos.

¹¹ Véase por ejemplo los informes de la National Audit Office del Reino Unido: *Evaluation in Government* (2013) y *Evaluating government spending* (2021)

La recolección de la misma información, utilizando diferentes métodos, para incrementar la precisión de los datos es lo que se denomina **triangulación de métodos**. Los evaluadores la utilizan para fortalecer sus hallazgos. **Cuanta más información recopilada soporte un hallazgo, utilizando distintos métodos, más fuerte será la evidencia.** Otros tipos de triangulación serían la triangulación de fuentes, consistente en recolectar la misma información en varias fuentes con el fin de incrementar la precisión de los datos, o la triangulación del evaluador, en la que varios evaluadores recopilan la misma información para, de esta forma, incrementar la precisión.

Esto ayudará a confirmar que la recolección de datos planificada (y el cotejo de los existentes) va a abarcar todas las preguntas clave de evaluación, a determinar si hay suficiente triangulación entre las distintas fuentes de datos y a ayudar al diseño de las herramientas de recolección de datos, a fin de garantizar que recaban la información necesaria.

Asimismo, es importante la viabilidad de las herramientas de recolección de datos elegidas dentro de los límites del marco temporal y de los recursos de la evaluación. Como señala Morra y Rist (2010), es habitual utilizar más de un enfoque de recolección de datos para responder las diferentes preguntas de evaluación, o para proveer varias fuentes de datos como respuesta a una sola pregunta de evaluación. Por ejemplo, en la evaluación pueden recopilarse datos disponibles de los registros de producción de cosechas de los agricultores, entrevistar a los compradores de los productos de las cosechas, efectuar estudios de casos para desarrollar temas para un cuestionario, o encontrar explicación de los resultados de una encuesta.

Entre las herramientas de recolección, podemos encontrar las siguientes (Morra y Rist, 2010), si bien no todas son susceptibles de ser empleadas en las auditorías realizadas por una Institución de Control Externo:

- Recolección participativa de datos. Ejemplos de esta herramienta son las reuniones comunitarias, que permiten hacer preguntas, comentarios y discutir temas de importancia para la comunidad; la cartografía o uso del dibujo y de mapas existentes para la recolección de datos; las caminatas transversales, son un tipo de caminata para observar las personas, los alrededores y los recursos de una comunidad.
- Análisis de registros y análisis secundario. Los registros organizativos de agencias oficiales, colegios profesionales, asociaciones y otros constituyen una fuente común de información para la evaluación. Las fuentes de datos secundarios incluyen no sólo conjuntos de datos de actividades anteriores de recolección de datos, sino también artículos de periódicos, presentaciones de televisión, páginas web, blogs y grupos de discusión en Internet.
- Observación. Esta es una herramienta útil cuando el propósito de la evaluación es recopilar datos para normas de referencia y descriptivos, o para documentar actividades, procesos y productos del programa (por ejemplo, patrones de tráfico, patrones de uso de la tierra, diseño de entornos urbanos y rurales, calidad de viviendas, condición de vías o quién asiste a un consultorio médico rural).
- Encuestas y entrevistas. Como ya se ha visto, para el caso de las entrevistas, y se verá posteriormente para las encuestas, el objetivo es producir información que pueda utilizarse para responder preguntas de evaluación.
- Grupos de discusión. Herramienta de evaluación cuantitativa en la cual se reúnen pequeños grupos de personas para discutir temas específicos con la guía de un moderador, que dirige las discusiones e indaga o hace preguntas adicionales según la situación lo requiera.

- Diarios y listas de revisión autoinformadas. Un diario (o bitácora) es un informe propio escrito por un participante, usualmente con mantenimiento cada día. Los diarios se utilizan para capturar información detallada sobre eventos de la vida diaria de las personas (por ejemplo, comportamiento de salud, hábitos de estudio o uso de redes sociales). Por su parte, la lista de revisión o de control es un cruce entre un cuestionario y un diario. Se solicita a los participantes seguir la pista a un conjunto específico de actividades o de eventos, que se listan de modo que los encuestados puedan marcarlas fácilmente.
- Juicio de expertos. Mediante esta herramienta pueden utilizarse criterios y procedimientos profesionales preestablecidos, o éstos pueden ser para fines específicos. Con criterios preestablecidos, éstos suelen ser estándares publicados e instrumentos que aseguran que los expertos hagan las preguntas y evalúen de una manera consistente.
- Técnica Delphi. Permite que los expertos dialoguen y lleguen a un consenso a través de un proceso iterativo. Produce información y juicios de los participantes para facilitar la resolución de problemas, la planeación y la toma de decisiones, sin enfrentar personalmente a los participantes.

Otro aspecto para considerar es realizar una buena gestión de datos, que implica desarrollar procesos eficaces para la recolección y el registro sistemáticos de datos, el almacenamiento seguro y la depuración de estos, la transferencia de los datos (por ejemplo, entre distintos tipos de programas informáticos utilizados para el análisis), la presentación eficaz y la accesibilidad de los datos para su verificación y utilización por terceros.

Analizar los datos para resumirlos y buscar patrones es una parte importante de toda auditoría con enfoque evaluador. Las estrategias de análisis de datos y la forma de sintetizarlos deben definirse en la fase de diseño de la auditoría, adecuarse al tipo de preguntas de evaluación y describirse íntegramente en la fase de planificación.

En el caso de las preguntas de evaluación descriptivas, existen numerosas opciones de análisis. Siguiendo a Peersman (2014), éstas pueden agruparse principalmente en dos categorías: opciones para datos cuantitativos (números) y opciones para datos cualitativos (por ejemplo, texto), tal como se recoge en el siguiente cuadro:

Análisis numérico Analizar datos numéricos como el cost, la frecuencia o las características físicas. Algunas opciones son:
Correlación: técnica estadísticas para determinar el grado en que se relacionan dos o más variables. Tabulaciones cruzadas: obtener una indicación de la frecuencia de los variables (por ejemplo, género y frecuencia de la asistencia escolar) que ocurren al mismo tiempo. Manejo de datos y texto: técnicas informáticas automatizadas que repasan grandes cantidades de texto o datos para encontrar nuevos patrones e información. Técnicas exploratorias: echar un «primer vistazo» a un conjunto datos resumiendo sus principales características, a menudo utilizados métodos visuales. Tabla de frecuencias: colocar valores de datos recopilados por orden ascendente de magnitud, junto con sus correspondientes frecuencias, para asegurar una imagen más clara del conjunto de datos

Medidas de tendencia central: medida sintética que intenta describir un conjunto de datos con un único valor que representa el medio o centro de su distribución.

Medidas de dispersión: medida sintética que describe cómo se distribuyen los valores en torno al centro.

Descriptivo multivariable: proporcionar resúmenes simple de (grandes cantidades de) información (o datos) con dos o más variables relacionadas.

Inferencial no paramétrico: llevando a cabo sobre datos que siguen determinados parámetros. los datos serán normales (es decir, la distribución es paralela a la curva de campana); los números pueden sumarse.

Resumen estadístico: proporcionar un resumen rápido de los datos, que resulta especialmente útil para comparar un proyecto con otros, antes y después.

Análisis de series temporales: observar datos bien definidos obtenidos mediante mediciones repetidas en el tiempo.

Análisis textual

Analizar palabras, orales o escritas, incluidas repuestas a cuestionarios, entrevistas y documentos. Algunas opciones son:

Análisis de contenidos: reducir grandes cantidades de contenido textual no estructurado a datos manejables relevantes para las preguntas de investigación (evaluación).

Codificación tematica: registrar o identificar pasajes de texto o imágenes relacionados por un tema o idea común, permitiendo la indexación del texto en categorías.

Narraciones: contrucción de narraciones coherentes de los cambios ocurridos respecto a una persona, una comunidad, un lugar o un programa o política.

Cronograma: una lista de acontecimientos importantes ordenados por orden cronológico.

En el caso de las preguntas clave de evaluación causales, para Peersman (2014), principalmente hay tres enfoques de análisis de la atribución causal (lo ideal es combinarlos para determinar la causalidad):

- **Enfoques contrafácticos:** consisten en elaborar una estimación de lo que habría pasado en ausencia del programa o política; esto implica utilizar un grupo de control o un grupo de comparación.
- **Coherencia de las pruebas empíricas con la relación causal:** se fundamenta en identificar patrones que serían coherentes con una relación causal y después tratar de confirmar o rechazar las pruebas.
- **Descarte de alternativas:** se sustenta en definir posibles explicaciones causales alternativas y después buscar información para determinar si pueden descartarse.

Finalmente, conviene señalar que una eficaz herramienta para el análisis y la comunicación de las constataciones de la evaluación es la visualización de datos, esto es, la representación de los datos gráficamente para identificar tendencias y patrones que de otro modo no estarían claros o serían difíciles de discernir.

3.2.2. ENCUESTAS

Las encuestas son las herramientas de recolección de datos más empleadas. Se utilizan habitualmente para generar información precisa, generalizable y cuantitativa sobre la percepción, opinión o idea de los diferentes actores presentes en la evaluación, así como posibles dificultades en la implementación de la política o programa públicos.

Para su realización, como en la mayoría de las técnicas de recolección de datos, hay que abordar, entre otras cuestiones: la selección de la muestra, el diseño y la administración del cuestionario y el análisis de los datos mediante la utilización de diversas técnicas.

Por lo que se refiere a la selección de la muestra, como se señala en la Guía de Evaluación de Resultados de Políticas Públicas del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas (2020), debería ser lo más representativa posible de la población de referencia para poder realizar generalizaciones respecto a la población. En este sentido, los métodos aleatorios son los que mejor garantizan la representatividad muestral. Esto implica que cualquier individuo de la muestra seleccionada tiene la misma probabilidad de ser elegido. Y en cuanto a la selección del tamaño muestral, conviene tener en cuenta que, cuanto más elevado sea el tamaño de la muestra, menor será el error de estimación y, por tanto, los resultados serán más significativos.

El diseño del cuestionario, para adecuarse al objetivo perseguido, ha de llevarse a cabo teniendo claro qué se quiere preguntar y cómo hacerlo. A este respecto, las encuestas pueden ser estructuradas o semiestructuradas:

- En las encuestas estructuradas se incluye un rango de elecciones de respuesta, del cual el encuestado elige una o más. A todos los encuestados se les hace las mismas preguntas de la misma forma y para responderlas se les ofrecen exactamente las mismas opciones. Respecto a cuantas opciones de respuestas deben utilizarse, como señalan Morra y Rist (2010), para respuestas nominales, por ejemplo, una región de un país, ocupación primaria o grupo de edad, el número de respuestas debe cubrir todas las posibles. Cuando se utilicen escalas para indicar respuestas, el número de opciones de respuestas debe ser en general un número impar (3, 5 o 7), de manera que la respuesta neutral sea evidente para el encuestado. (Algunas veces se utilizan escalas de números pares, para que el encuestado elija entre una clasificación “satisfactoria” o “insatisfactoria”).
- En las encuestas semiestructuradas se presenta el mismo conjunto general de respuestas, pero se permiten respuestas abiertas a todas o a la mayoría de las preguntas. Este tipo de cuestionarios son especialmente útiles cuando el evaluador desea obtener un conocimiento más profundo de las reacciones a experiencias, o comprender las razones de por qué los encuestados mantienen actitudes particulares. Por otra parte, conviene recordar que, el desarrollo de las preguntas de la encuesta, en opinión de Morra y Rist (2010), implica redactar las preguntas y respuestas, seleccionar las preguntas, elaborar la secuencia de las preguntas, elegir un diseño para la encuesta y, finalmente, revisar, traducir y probar preliminarmente las preguntas.

Para la elección del modo de administración de los cuestionarios, habrá que considerar diversas cuestiones que tienen que ver con la temática a tratar, el tiempo y recursos disponibles o la población objeto de estudio. Entre las opciones más comunes se encuentran:

- a) La encuesta personal, con muchas ventajas a la hora de captar información de forma completa, pero con el inconveniente de su coste y lentitud.
- b) La encuesta telefónica, que si es asistida por ordenador (CATI) permite reducir costes y a cortatiempos, aunque es menos apropiada para abordar temas delicados.
- c) La encuesta postal u “online”, que tiene como principal ventaja su reducido coste y necesidad de poco personal en su realización, aunque puede presentar bajos índices de respuesta y errores en lacumplimentación.

Una vez realizada la encuesta y depurados los datos procede su análisis mediante la utilización de diferentes técnicas estadísticas, ya sean descriptivas o de inferencia estadística. Las primeras se caracterizan por estudiar fenómenos aleatorios con un cierto grado de incertidumbre. Entre las más utilizadas se encuentran:

- Frecuencias absolutas y relativas.
- Medidas de centralización (media, moda y mediana).
- Medidas de dispersión (las más conocidas son varianza y rango).

En cuanto a las técnicas de inferencia estadística, intentan responder a preguntas tales como: ¿qué variables influyen en el proceso? ¿cómo lo hacen? ¿se puede obtener un modelo que explique el suceso y que permita predecir su comportamiento? Entre las principales técnicas de esta tipología, de las que existe una amplia literatura, se encuentran las siguientes:

- Métodos de impacto
- Regresión lineal
- Regresión logística u ordinal
- Análisis coste-beneficio
- Análisis coste-eficacia
- Modelo ARIMA
- Análisis multinivel
- Modelos de frontera o eficiencia
- Análisis factorial
- Análisis de componentes principales
- Análisis multicriterio.

3.2.3. ANÁLISIS CONTRAFACTUAL Y GRUPOS DE CONTROL

En el caso de las evaluaciones que persiguen un análisis del impacto, el objetivo es demostrar un efecto causal, es decir, se busca medir el impacto de un programa o una política en alguna variable de interés. Existe una causa y un efecto. La causa es el cambio de una política o la implementación de un programa nuevo. El efecto es el resultado que se atribuye directamente a la política o al programa nuevo.

La dificultad en medir el impacto está en que solamente se puede observar lo que ocurrió, no lo que hubiera ocurrido sin el programa. Ante distintas situaciones imaginarias, por ejemplo, en el caso de reforma de un programa anterior, contrafactual es lo que habría ocurrido si hubiéramos continuado con el programa antiguo o, en el caso de un programa netamente nuevo en el que nos interese la estimación del impacto en relación con la ausencia de cualquier intervención pública. En estas situaciones, el **contrafactual** se convierte en lo que habría pasado si no hubiera habido ningún programa en funcionamiento. Es más, en ocasiones, como señalan Blasco y Casado (2009), para un mismo objetivo, hay varios programas en funcionamiento, o hay uno que funciona con distintas variantes o modelos de implementación, por lo que el interés de la evaluación es valorar la efectividad de un programa o modelo respecto al resto. Para estos casos, el contrafactual puede definirse en cualquiera de las versiones anteriores, dependiendo de la pregunta de evaluación y la aproximación metodológica para darle respuesta.

Entender el contrafactual es clave para entender el impacto de un programa. De tal forma que, si existiera una representación correcta del contrafactual la estimación del impacto sería más fácil. **El impacto del programa o de la política es la diferencia entre el resultado que observamos con el programa y el resultado que hubiera ocurrido sin el programa, el contrafactual.** De esta forma, el concepto se refiere a aquellas situaciones no acontecidas pero que podrían haber sucedido, de prevalecer determinados supuestos. Como en realidad el contrafactual no existe, ya que es lo que hubiera pasado en un escenario distinto, cada evaluación intenta, de manera explícita o implícita, construir una estimación del contrafactual para compararlo con lo que ocurrió.

Normalmente, la estimación del contrafactual se representa con un grupo que se denomina el grupo de control o de comparación. El **grupo de control** lo forman personas o empresas que no participaron en el programa, mientras que el grupo experimental o de tratamiento es el colectivo sobre el que se analiza la intervención pública y sus resultados, es decir, el que participó en el programa. **Para estimar el impacto de la intervención se compara el grupo experimental con el grupo de control.**

Conviene recordar que, para que la evaluación produzca resultados fiables, el grupo de control debe ser igual al grupo experimental en todas las características (observables y no observables) salvo una: su exposición al programa. Siendo así, cualquier diferencia después de la intervención se le podrá atribuir al programa, ya que en su ausencia los dos grupos serían iguales. Por tanto, la homogeneidad y similitud de ambos grupos es un elemento esencial para evitar sesgos estadísticos y de otro tipo que distorsionen los resultados.

Cada método utilizado para la construcción del grupo de control impone ciertos supuestos bajo los cuales éste y el grupo de tratamiento serían comparables. Cuando los supuestos son realistas, el grupo de control es una buena representación del contrafactual. Pero cuando los supuestos no son realistas, la estimación del impacto del programa resulta sesgada. Por ello, resulta fundamental hacer explícitos los supuestos involucrados en los métodos de evaluación empleados, entre los que podemos encontrar: las evaluaciones aleatorias (o evaluaciones experimentales), el método de diferencias simple, la valuación pre-post, la evaluación de diferencias-en-diferencias, el Matching y el Propensity Score Matching (PSM) o la regresión discontinua.

3.2.4. EL PROBLEMA DEL SESGO EN EL ANÁLISIS

En las auditorías con enfoque evaluador el análisis del impacto persigue determinar si un programa o política pública ha conseguido el resultado e impacto deseado, obteniendo evidencias de que los resultados que se observan en los beneficiarios se derivan de las actividades de la intervención pública efectuada, ya sea directa o indirectamente. Se persigue, por tanto, determinar si un programa o política pública tiene efecto sobre una variable de interés indicadora del resultado y la cuantía de ese efecto. Además, es común intentar, mediante el uso de diferentes metodologías, aislar el efecto de la intervención pública, excluyendo el impacto que puedan ejercer otros factores.

En este contexto, es importante evitar los posibles sesgos, entendidos como distorsiones en los resultados del análisis derivado de factores que no están relacionados con la verdadera efectividad de la intervención pública evaluada. El sesgo puede provenir de diferentes fuentes, como el diseño del estudio, la selección de la muestra, la selección de las personas que componen los grupos de tratamiento y de control, la medición de los resultados, la interpretación de los datos, entre otros. Por ejemplo, si un estudio se basa en una muestra no representativa, los resultados pueden estar sesgados hacia una perspectiva específica y no reflejar la realidad de la población general.

3.3. CONTRATACIÓN DE EXPERTOS Y COLABORACIONES EXTERNAS

Los recursos humanos e institucionales constituyen un elemento clave para poner en práctica cualquier estrategia de implantación del enfoque evaluador en las auditorías operativas. El perfil profesional actual del personal dedicado a las tareas de control externo está muy focalizado en los ámbitos jurídicos y económico-financieros. Sin embargo, **un enfoque ligado a una visión más próxima a la evaluación exige un perfil profesional más interdisciplinar.**

A pesar de que, en aquellas entidades fiscalizadoras donde la auditoría operativa está presente en sus planes anuales, se ha apostado claramente por la formación y cualificación del personal desde una perspectiva más interdisciplinar, en numerosas ocasiones, para realizar las auditorías operativas con enfoque evaluador pueden necesitarse habilidades específicas que no se encuentran dentro de la propia organización. Por ello, sería oportuno acudir al apoyo de especialistas o expertos externos en diversas materias del ámbito académico o profesional para reforzar los procesos de planificación y los aspectos metodológicos de este tipo de informes. Las colaboraciones no sólo implican a investigadores y/o académicos con conocimientos en el tema a evaluar o expertos en las políticas y programas elegidos, sino también a agentes económicos y sociales afectados directamente por la política evaluada.

Aunque la contratación de expertos y las colaboraciones externas pueden proporcionar una perspectiva diferente y enriquecedora sobre el programa o política pública que se pretenda evaluar, es importante tener en cuenta que también presentan desafíos y riesgos, entre los que se pueden citar los siguientes:

- Costes asociados: la contratación de expertos externos puede ser costosa, especialmente si se requiere una experiencia especializada, en ámbitos como la estadística, sociología, pedagogía, ingeniería o informática.
- Calidad: trabajar con fuentes externas puede introducir un riesgo de calidad. Es importante asegurarse de que los expertos externos y los colaboradores tengan las habilidades y la experiencia adecuadas y que su trabajo sea revisado y verificado adecuadamente.
- Dependencia: se puede generar un sometimiento al criterio del experto que afecte al desarrollo y a la objetividad del trabajo.
- Conflictos de interés: los colaboradores externos pueden tener sus propios intereses y agendas, lo que puede influir en su trabajo y en sus recomendaciones.

4. LA REDACCIÓN DEL INFORME Y LA DIFUSIÓN DE RESULTADOS

De acuerdo con el mencionado Principio 12 de INTOSAI, las EFS deben comunicarse con los actores interesados de manera eficaz, garantizando la comprensión del trabajo y los resultados de las auditorías, relacionándose de manera adecuada con los medios de comunicación e interactuando con los actores interesados.

Para ello, el informe de auditoría es un elemento esencial y, en este sentido, IDI (2021) destaca que **el propósito de un informe de auditoría es comunicar los resultados de auditoría a la autoridad legislativa, a las entidades auditadas y al público en general.**

4.1. REDACCIÓN DEL INFORME DE AUDITORÍA CON ENFOQUE EVALUADOR

4.1.1. CONTENIDO DEL INFORME

Desde la perspectiva de la evaluación, el informe debe servir para exponer de forma clara y objetiva las conclusiones del informe de auditoría con enfoque evaluador, basadas en hallazgos y pruebas, asociadas a las preguntas de auditoría, incorporando la matriz de evaluación y contemplando el resultado de todo el proceso de despliegue del trabajo efectuado. Asimismo, en el informe se formulan las recomendaciones que correspondan.

Así pues, el informe ha de mantener una secuencia lógica en la que esté presente todo lo esencial de la auditoría, incluyendo la metodología, las fuentes de información y la evidencia de los resultados. Es decir, debe mostrar el proceso de trabajo efectuado, que resulta esencial para garantizar la transparencia e independencia en su elaboración.

Además del informe final, resulta fundamental contar con un resumen ejecutivo donde se identifiquen las preguntas de la auditoría con enfoque evaluador, se describa la metodología utilizada y se resuman los hallazgos, conclusiones y recomendaciones del informe. Debe servir como un documento independiente en el que el lector pueda captar rápidamente los mensajes principales del informe.

Para Morra y Rist (2010), el cuerpo del informe de una evaluación debe contener los siguientes capítulos o secciones:

Introducción, que incluye los siguientes componentes:

- Propósito de la evaluación.
- Información de antecedentes.
- Metas y objetivos del programa descritos mediante un modelo de teoría del cambio.
- Preguntas de la evaluación.

Descripción **de la evaluación**, que incluye los siguientes elementos:

- Propósito.
- Alcance.
- Preguntas.
- Metodología.
- Limitaciones.
- Participantes (junta asesora, empresa consultora).

Hallazgos, soportados en todo caso por la evidencia, en cuya presentación se debería:

- Recoger los hallazgos de forma que la audiencia pueda comprenderlos claramente.
- Incluir sólo los más importantes.
- Organizarlos alrededor de las preguntas del estudio y los temas o los problemas principales.
- Utilizar diagramas, tablas y otros elementos gráficos para resaltar puntos importantes.

Conclusiones, que se basan en la evaluación profesional de los hallazgos, y deben referirse a cada objetivo secundario de la evaluación, y también al objetivo general del proyecto, el programa o la política. No debe presentarse nueva información en la sección de conclusiones.

Aunque en ocasiones existe dificultad para distinguir los hallazgos de las conclusiones, debe tenerse en cuenta que los hallazgos describen lo que se encontró en la evaluación y pueden relacionarse con el cumplimiento o el incumplimiento de algún criterio, mientras que las conclusiones sintetizan aquello que se deduce de los hallazgos.

Recomendaciones, que indican lo que en el informe se desea que haga el evaluado o los otros interesados, evitando expresiones imperativas que contradigan el carácter propio de la recomendación.

Desde la perspectiva de la auditoría, el *Manual de IDI* (2021), propone una estructura con los siguientes contenidos:

Resumen ejecutivo, que contiene una sinopsis rápida de los puntos principales y los mensajes claves del informe.

Introducción, que expone, de forma no demasiado extensa, el contexto de la auditoría, lo que ayuda al lector a comprenderla. También recoge las responsabilidades de las diversas entidades participantes.

Objetivos y preguntas de auditoría, que resulta fundamental para comprender el propósito, la naturaleza y la amplitud de la labor realizada, así como las limitaciones importantes para los objetivos, el alcance y la metodología de la auditoría.

Alcance, que ayuda a comprender qué esperar del informe, qué uso puede hacerse de los hallazgos y conclusiones, así como el grado de confianza que se puede depositar en ellos.

Metodología utilizada para abordar los objetivos. Se puede describir brevemente la metodología en el cuerpo del informe, agregando, si fuese necesario, más detalles en un apéndice o anexo. En el cuerpo principal del informe ha de mencionarse como mínimo y de manera concisa: la metodología y el enfoque de la auditoría; las fuentes, los métodos de recopilación y el análisis de los datos utilizados; así como cualquier limitación sobre el uso de los mismos.

Criterios de auditoría que se han desarrollado y cuáles fueron sus fuentes, lo que permitirá conocer los parámetros utilizados para juzgar el desempeño.

Hallazgos de auditoría, que se relacionan con los criterios correspondientes y con la evidencia recabada durante el trabajo de campo. Esta vinculación se puede establecer mediante la organización de los hallazgos de acuerdo con las preguntas de auditoría. Cada pregunta se puede convertir en una sección o capítulo del informe, que contiene los hallazgos pertinentes.

Conclusiones, en la que se conjugan y sintetizan los hallazgos y la información presentada en el informe.

Recomendaciones, con el recordatorio de que sus características respondan al acrónimo SMART: (Specific) específica, (Measurable) mensurable, (Achievable) alcanzable, (Relevant) relevante, (Time-Bound) limitada en el tiempo.

A la vista de todo lo anterior, podríamos afirmar que **es fundamental que el informe de auditoría operativa con enfoque evaluador tenga una estructura lógica, adaptada a las necesidades, que permita comunicar los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones**. Además de estos elementos de contenido, **el informe debiera incluir un resumen ejecutivo** y, como partes diferenciadas, **la sección de introducción, que establezca el contexto en el que se realiza el trabajo**; el alcance, los objetivos, las preguntas de auditoría y los criterios, así como una sección que detalle la metodología utilizada.

Conviene tener en cuenta, además, la importancia de la visualización de datos en el informe. Utilizar gráficos, tablas y otros elementos visuales puede facilitar la comprensión de la información presentada. Los datos cuantitativos pueden ser presentados de manera más accesible y atractiva a través de gráficos, mientras que las tablas pueden utilizarse para mostrar resultados detallados o comparaciones.

Resulta lógico que la estructura y el contenido del informe pueden variar dependiendo de las políticas y estándares específicos de la organización o institución que realiza la auditoría. Sin embargo, la estructura mencionada proporciona una guía general para la redacción de un informe de auditoría operativa con enfoque evaluador.

4.1.2. ATRIBUTOS O CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS INFORMES

En cuanto a las características del estilo del informe, que la evaluación comparte con cualquier otro tipo de informes incluyendo las auditorías operativas, cabe señalar los siguientes (IDI, 2020; INTOSAI GUID 3920¹²):

Integral, es decir, que incluya toda la información y los argumentos completos e imparciales necesarios para abordar tanto los objetivos como las preguntas de la auditoría, evitando caer en el error de acumular datos insignificantes o repetitivos en relación con la misma pregunta. En definitiva, se trata de que contenga evidencia suficiente y adecuada para respaldar los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones (si correspondiese) en relación con los objetivos de la auditoría.

Convincente. La fortaleza del informe se deriva, fundamentalmente, del proceso de auditoría en sí mismo: las preguntas clave, el objeto de esta y cómo se plantea, la metodología utilizada, las herramientas empleadas para recopilar y analizar los datos, la forma en la que se articula su narrativa, así como la relativa simplicidad y la extensión limitada de su informe ejecutivo. Sin embargo, la fuerza del informe también depende de la bibliografía consultada, que debe ser actualizada, pero sobre todo relevante.

Oportuno, para posibilitar el uso de la información por parte de la entidad o entidades responsables del plan, programa o política pública, el gobierno, el legislativo y otras partes interesadas.

Comprensible, ya que lo primero que dificulta o facilita la lectura de un informe es la forma en que está escrito, los informes deben utilizar un lenguaje sencillo y claro, evitando jerga y tecnicismos. La claridad se relaciona con cómo se presenta el informe, cómo se redacta y cómo se configura el razonamiento. También importa sobremanera la presentación gráfica y la simplicidad formal elegida.

Equilibrado, guardando imparcialidad en cuanto al tono y contenido. Los hallazgos deben presentarse de forma objetiva y ecuánime, en términos neutrales, evitando el uso de información sesgada o un léxico que genere posturas defensivas o posiciones de parte.

¹²INTOSAI (2019e)

4.1.3. LAS CONCLUSIONES

Las conclusiones se vinculan con la utilidad y eficacia de la propia auditoría con enfoque evaluador y constituyen el fin último de la misma. Su relación con la comunicación, la divulgación y las propuestas es estrecha y fundamental. Por ello, es precisamente en esta parte del informe donde debemos afinar con los hallazgos de auditoría, destacando cómo y en qué medida la política o el programa implementado ha impactado o transformado el contexto y la situación inicial, o si la implantación de la política es efectiva. Aquí se debe mostrar dónde nos han conducido las evidencias y emitir el juicio de valor acerca de lo logrado con la intervención pública, comparando el punto de partida inicial con el final, a través del proceso evaluador. Se deben recoger las conclusiones generales sobre cada criterio de evaluación empleado, sobre la racionalidad, coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia y resultados, entre otros criterios. Las conclusiones constituyen, por tanto, la esencia del informe.

En definitiva, las conclusiones resumen de manera concisa y clara los principales hallazgos de la auditoría, identificando los aspectos más relevantes y destacados que surgieron durante el análisis. Por otra parte, vinculan los hallazgos obtenidos en la auditoría con los objetivos y metas establecidos en el programa o política pública evaluada, destacando si se alcanzaron o no los resultados esperados y explora las posibles razones que subyacen a estos resultados. Asimismo, señalan las fortalezas y debilidades identificadas durante la auditoría, destacando los aspectos positivos del programa o política, así como las áreas que requieren mejoras o cambios. Así, sólo si las partes interesadas consideran que los resultados de la auditoría están justificados podrán inclinarse a utilizarlos para mejorar los programas o las políticas públicas.

4.1.4. LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones deben basarse en los resultados y en las conclusiones, estar sustentadas en evidencias sólidas y objetivas y deben orientarse a la mejora de la gestión mediante el desarrollo de acciones futuras.

En su formulación podrían considerarse, entre otras, las siguientes pautas indicativas de cómo deben ser:

- **Claras y concretas:** Las recomendaciones deben ser claras, específicas y fáciles de entender. Deben evitar ambigüedades y proporcionar una guía precisa sobre qué acciones se deben tomar y cómo implementarlas.
- **Realistas y alcanzables:** Las recomendaciones deben ser factibles y realistas dentro del contexto político, social y económico en el que se desarrollan los programas y políticas públicas. Deben tener en cuenta las limitaciones y recursos disponibles, así como los posibles obstáculos para su implementación.
- **Orientadas a la mejora:** Las recomendaciones deben tener como objetivo principal mejorar la eficacia, eficiencia e impacto de los programas y políticas evaluadas, así como identificar áreas de mejora y proponer acciones específicas para abordar las deficiencias detectadas.
- **Contextualizadas y adaptadas:** Las recomendaciones deben adaptarse al contexto y las características específicas del programa o política evaluada y considerar las necesidades y demandas de los beneficiarios, así como los objetivos y metas establecidas inicialmente.
- **Priorizadas:** aunque no deben ser excesivas, es importante establecer un orden de prioridad. Las recomendaciones más urgentes o de mayor impacto deben ser identificadas y

destacadas para que los responsables de la toma de decisiones puedan abordarlas en primera instancia.

- **Acompañadas de justificaciones:** Cada recomendación debe estar respaldada por justificaciones sólidas y razonadas incluidas a lo largo del informe y debe explicarse por qué se considera que una acción específica es necesaria y cómo se espera que contribuya a la mejora de los programas y políticas.

Desde una perspectiva más ambiciosa, las recomendaciones también podrían sugerir la posibilidad de cambios con respecto a la consecución de los objetivos, o incluso cuestionar los objetivos generales, si se contemplara en el mandato de la entidad que audita. De esta forma, se considerarían elementos no tenidos en cuenta en la formulación de la política o el programa y descubrir relaciones inesperadas entre los diversos elementos de la intervención, sugiriendo cambios en las acciones para lograr el objetivo y los resultados esperados. Asimismo, se podría considerar que el cuentadante debiera indicar si acepta las recomendaciones efectuadas y cómo va a proceder a su implementación.

Finalmente, conviene resaltar que las recomendaciones no tendrán demasiada utilidad si no se actúa sobre ellas a posteriori mediante el seguimiento de su cumplimiento. Una forma de hacer dicho seguimiento es establecer un sistema que permita a las partes interesadas seguir la implementación de las recomendaciones de la auditoría, de tal forma que, al menos, para cada recomendación se incluya la fecha, el encargado o responsable de actuar y la respuesta o progreso.

4.2. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA AUDITORÍA CON ENFOQUE EVALUADOR

La comunicación y difusión de los informes es fundamental para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional.

Como se señala en la INTOSAI GUID 9020, un principio fundamental de la evaluación de políticas públicas es el de la difusión pública de sus conclusiones. Asimismo, la INTOSAI GUID 3920 sobre auditoría de desempeño, anteriormente citada, establece que las EFS deben hacer completamente accesibles sus informes de auditoría, por lo tanto, deben publicar y difundir ampliamente sus informes de auditoría.

En el proceso de comunicación son numerosos los elementos a considerar. Uno de ellos es la necesidad de involucrar a los actores clave en el proceso de comunicación y difusión para que este sea efectivo. Ello implica trabajar de manera colaborativa con los responsables del programa o política evaluada, así como con los beneficiarios y otros interesados relevantes. La participación de estos actores puede ayudar a garantizar una mayor apropiación de los resultados y promover su uso efectivo.

De otra parte, es importante desarrollar una estrategia o plan de comunicación para asegurar una difusión clara y ordenada de la información más relevante relativa a la evaluación o auditoría con enfoque evaluador. Esto puede incluir la difusión a través de medios de comunicación, la publicación en sitios web institucionales, la organización de eventos de lanzamiento o la presentación en conferencias y en reuniones destacadas. En este sentido, para llegar a diferentes audiencias y facilitar su difusión, los informes pueden adaptarse a diferentes formatos y canales de comunicación, incluidas las redes sociales. Además de los informes escritos y resúmenes ejecutivos, se pueden desarrollar infografías, vídeos explicativos o presentaciones visuales.

La comunicación no sólo incluye dar traslado de los resultados obtenidos, sino que también puede materializarse en la información que debe transferirse durante las diferentes etapas de la auditoría. Un aspecto clave del proceso de comunicación del proceso es determinar quién recibirá la información producida. Esta identificación permite presentar la información según las necesidades de cada uno de los actores interesados. Entre los principales receptores a los que dirigir la información se encuentran:

- **Los responsables políticos y administrativos:** interesados en obtener información sobre los resultados de la intervención ya que puede ayudarles a tomar decisiones futuras y guiar sus decisiones políticas.
- **Planificadores:** necesitan información general sobre las fortalezas y debilidades del diseño.
- **Gerentes:** a los que la auditoría les permite establecer nuevos mecanismos para mejorar la gestión de los programas o de las políticas públicas.
- **Beneficiarios de la actuación:** la auditoría aumenta la transparencia de la gestión y permite poner en valor el resultado obtenido y la participación de los destinatarios en el proceso auditor.
- **Creadores de opinión:** considerados de forma amplia y no sólo periodistas.
- **Sociedad en general.**
- **Redes sociales y centros de difusión e investigación.**

Los planes de comunicación deben ser estudiados con detenimiento una vez avanzado el informe de auditoría y conocidos sus resultados y enseñanza. Los hallazgos que se alcanzan con posterioridad deben promover una cultura de “lecciones aprendidas” en su vertiente de enseñanza, mejora y utilidad, para propiciar la existencia de grupos de apoyo y poder generar, en su caso, reacciones positivas desde el inicio. De esa forma, se favorece un uso de los hallazgos más alineado con las expectativas existentes.

Asimismo, la comunicación no debe ser unidireccional, sino que debe permitir la retroalimentación y el aprendizaje. Por ello, resulta importante establecer canales para recibir comentarios, preguntas y sugerencias de los destinatarios e interesados, así como para promover el debate y el intercambio de experiencias. A este respecto, puede ser de interés realizar un seguimiento y una evaluación de las actividades de comunicación y difusión para conocer su impacto y efectividad. Así se pone de manifiesto en el mencionado Principio 12 de INTOSAI, en el que se recomienda a la entidad fiscalizadora “evaluar, de manera periódica, si los actores interesados creen que las EFS se comunican de manera eficaz.”

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2015): *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*, Madrid.

Blasco, J. y Casado, D. (2009): *Guía práctica 5. Evaluación de Impacto*, Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.

Campos Lacoba, A. (2021): Enfoque evaluador en las fiscalizaciones operativas efectuadas por el Tribunal de Cuentas: ejemplos prácticos, *Revista Española de Control Externo*, Vol. 23, Nº Extra 68, págs. 66-83.

Carter, B. (2013): *Evaluation Capacity Development*, (GSDRC Helpdesk Research Report 996). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.

CIDEC (1999): *Organización y diseño de los procesos de evaluación*, Cuadernos de trabajo (28). San Sebastián.

Comisión Europea (2021): *Guías para la consulta de partes interesadas*, disponible en https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Feisntein, O. (2012): La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina, *Presupuesto y Gasto Público* 68/2012: 41-52, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Garde Roca, J.A. (2006): La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España, *Auditoría Pública*, 39, 17-26.

Garde Roca, J.A. y López Hernández, A.M. (2021): Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa ¿Rivalidad o complementariedad?, *Revista Española de Control Externo*, Vol.23, Nº Extra 68, págs. 48-65.

Genaro, M.D. y López, A.M (2019): La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas, *Auditoría Pública*, nº 74, pp. 15 – 32.

Ibáñez, J. (1994): *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*, Madrid, Siglo XXI.

IDI (2017): *Guía de participación de las EFS de la IDI con las partes interesadas*, disponible en [Guidance on Supreme Audit Institution's engagement with stakeholders](#).

IDI (2020): *Modelo de Auditoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la IDI INTOSAI*, disponibles en <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/isam/1090-isam-espanol/file>

IDI (2021): *IDI Performance Audit ISSAI Implementation Handbook. Chapter 5: How do you conduct a performance audit?*, disponible en: <https://www.idi.no/elibrary/professional-sais/issai-implementation-handbooks/handbooks-english/1330-idi-performance-audit-issai-implementation-handbook-v1-en/file>

institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (2013): *Guía práctica número 8. La metodología cualitativa en la evaluación de políticas públicas*. Colección Ivàlua.

INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2010): Program evaluation por SAIs. A Primer, disponible en

<https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/materials/Program-Evaluation-for-SAIs.pdf>

INTOSAI (2019a): INTOSAI GUID 9020 Evaluación de las Políticas Públicas, <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>

INTOSAI (2019b): ISSAI 300 Principios de Auditoría de Desempeño. <https://www.issai.org/professionalpronouncements/>

INTOSAI Working Group on Evaluation of Public Policies and Program (2019c): [Methodological approach: The use of qualitative tools in performing evaluation](#)

INTOSAI (2019d): ISSAI 3000 Norma para la Auditoría de Desempeño. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-3000-Norma-para-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>

INTOSAI (2019e): GUID 3920 El Proceso de la Auditoría de Desempeño. <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3920-El-Proceso-de-la-Auditoria-de-Desempeno.pdf>

Mayne, J. (2005): Ensuring quality for evaluation: Lessons from auditors, *The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol. 20 No. 1 Pages 37–64.

Morra, L.G. y Rist, R.C. (2010): *El camino hacia los resultados. Diseño y realización de evaluaciones eficaces para el desarrollo*, Banco Mundial.

National Audit Office (2013): *Evaluation in government*, United Kingdom.

National Audit Office (2021): *Evaluating government spending*, United Kingdom.

Unidades didácticas del curso Evaluación de políticas y programas públicos. Tribunal de Cuentas, Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estudios Fiscales

Peersman, G. (2014): Sinopsis: Métodos de recolección y análisis de datos en la evaluación de Impacto, *Síntesis metodológica* n.º10, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

Tribunal de Cuentas de España (2013): *Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas*, disponibles en <https://www.tcu.es/es/fiscalizacion/NormasManuales>

Tribunal de Cuentas Europeo (2013): *Audit guidelines on evaluation*, Luxembourg.

Tribunal de Cuentas Europeo (2017): *Manual de Auditoría de Gestión*, disponible en <https://antonioariasrodriguez.files.wordpress.com/2007/10/manual-audotoria-gestion-tceu.pdf>

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA

2023

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE EVALUADOR A LA AUDITORÍA OPERATIVA

2023

Directores / Autores

Juan Antonio Garde Roca
M^a Dolores Genaro Moya
Antonio Manuel López Hernández

Colaboradores

Alfredo Campos Lacoba
Laura Romero Ramos

 Fundación
Ortega-Marañón

ISBN: 978-628-95997-0-1



9 786289 599701



GOBERNA COLOMBIA
Escuela de Política y Alto Gobierno

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET