



UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS APLICADAS

ESCUELA DE POSTGRADO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

Principales limitaciones identificadas por auditores de La Contraloría General de la República que impiden el cumplimiento de la implementación de las recomendaciones en los informes de control de las Auditorías de Desempeño emitidos desde enero 2016 al 30 de noviembre 2020.

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Para optar el grado académico de Maestro en Gestión Pública

AUTORES

Arroyo Micalay, Thania Hilda (0000-0003-3092-5939)

Rojo García, Susan Ángela (0000-0003-4943-3408)

Yarlequé Jara, Erika Marcela (0000-0002-5666-1065)

ASESOR

Inafuku Taira, William Noe (0000-0002-2468-6903)

Lima, 22 de julio de 2021

DEDICATORIA

En primer lugar, queremos agradecer a Dios por ser nuestra guía y principal maestro. Asimismo, agradecemos a nuestras familias por su comprensión y apoyo durante todo este proceso para realizar la maestría y el presente trabajo de investigación. Este trabajo ha sido posible gracias a ellos.

AGRADECIMIENTOS

Especial agradecimiento a nuestro asesor, Ingeniero William Inafuku Taira, quien durante todo el proceso de elaboración y análisis del presente trabajo de investigación nos guió y brindó su apoyo. Asimismo, agradecer la disposición de los funcionarios de la Contraloría General de la República que participaron en el aporte de información fundamental para llegar a las conclusiones del presente trabajo de investigación.

RESUMEN

El Estado Peruano viene ejecutando esfuerzos para implementar cuantas acciones sean necesarias a fin de hacer más eficaz y eficiente la generación de bienes y servicios que brinda, para así poder alcanzar resultados positivos en beneficio del bienestar de los ciudadanos y el desarrollo del país; en tal sentido, a través de la Política Nacional de Modernización de Gestión Pública al 2021¹, el Ejecutivo establece la visión, los principios y los lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y del desarrollo del país. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2021)

Bajo este contexto, La Contraloría General de la República lleva a cabo, a través de la “Auditoría de Desempeño”², la evaluación de la calidad y el desempeño de entrega de los bienes y servicios que brindan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados que impacten en la calidad de los servicios públicos que se brindan a los ciudadanos. Sin embargo, pese a los numerosos esfuerzos que realiza, verificamos que, el aplicativo web Sigueplan, herramienta informativa que sirve para dar seguimiento a las acciones a implementar por las entidades públicas, se muestra que a noviembre de 2020 se tienen registrados un total de 16 Auditorías de Desempeño realizadas a diferentes servicios que fueron brindados por entidades públicas, cuyos Planes de Acción emitidos incluyeron un total de 522 acciones a implementar, y que pese a haber transcurrido el plazo máximo para la implementación, a la fecha aún existen recomendaciones con implementación baja o nula.

En tal sentido, en el presente trabajo de investigación se analiza las principales causas identificadas por el equipo auditor a cargo del seguimiento de los Planes de Acción de la Contraloría General de la República, que limitaron la continuidad en el proceso de seguimiento, asimismo, se realiza un análisis del Sistema de reporte de seguimiento – Sigueplan de acceso público, así como de la Directiva N° 008-2016 CG/GPROD que reguló la auditoría de desempeño durante la vigencia de implementación de los Planes de Acción seleccionados, a fin de proponer alternativas de mejora y formular recomendaciones que contribuyan a la mejora del proceso de seguimiento a los Planes de Acción, producto de las auditorías de desempeño.

¹ Presidencia de Consejo de Ministros (2013). *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM*. El Peruano

² La Contraloría General de la República (2014). *Normas Generales de Control Gubernamental 2 - numeral 7.5, VII*. Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG.

Palabras clave: Auditoria de Desempeño, Contraloría General de la República, entidad pública, calidad.

ABSTRACT

The Peruvian State has been executing efforts to implement the actions that are necessary in order to make the generation of goods and services it provides more effective and efficient to achieve positive results for the well-being of citizens and the development of the country; In this sense, through the National Policy for the Modernization of Public Management by 2021, the Executive establishes the vision, principles and guidelines for a coherent and effective action of the public sector at the service of citizens and the development of the country. (Presidencia de Consejo de Ministros, 2021)

Under this context, the Comptroller General of the Republic carries out, through the "Performance Audit", the evaluation of the quality and performance of the delivery of goods and services provided by public entities, in order to achieve results. that impact on the quality of public services provided to citizens. However, despite the numerous efforts made by the Comptroller General of the Republic, we verified that the web application Sigueplan, an informative tool that serves to monitor the actions to be implemented by public entities, it is shown that as of November 2020 a total of 16 Performance Audits have been registered for different services that were provided by public entities, whose Action Plans issued included a total of 522 actions to be implemented, and that despite After the deadline for implementation has elapsed, to date there are recommendations with little or no implementation.

In this sense, this research work analyzes the main causes identified by the audit team in charge of monitoring the Action Plans of the Office of the Comptroller General of the Republic, which limited the continuity in the monitoring process, as well as performs an analysis of the monitoring report system - public access plan, as well as Directive No. 008-2016 CG/GPROD that regulated the performance audit during the implementation period of the selected Action Plans, in order to propose alternatives for improvement and formulate recommendations that contribute to the improvement of the follow-up process for action plans, as a result of performance audits.

Keywords: Performance Audit, Office of the Comptroller General of the Republic, public entity, quality.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	11
1.1 ANTECEDENTES	11
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.2.1 Pregunta de Investigación.....	22
1.2.2 Hipótesis de la investigación:	22
1.2.3 Objetivos de la Investigación	22
1.3 JUSTIFICACIÓN	23
1.4 FUENTES DE INFORMACIÓN	24
1.5 ALCANCES DEL TRABAJO	24
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	27
2.1 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA – NGP	27
2.2 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	29
2.3 AUDITORÍA DE DESEMPEÑO PARA LA MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA	30
2.4 AUDITORÍA DE DESEMPEÑO	30
2.5 OBJETIVO DE LAS AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO	31
2.6 METODOLOGÍA PARA LA EJECUCIÓN DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO	32
CAPÍTULO III: MARCO NORMATIVO	35
3.1 POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA AL 2021	35
3.2 DIRECTIVA N° 008-2016-CG/GPROD “AUDITORÍA DE DESEMPEÑO” Y “MANUAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO”	39
CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA	44
CAPÍTULO V: ANÁLISIS Y RESULTADOS	45
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES	62
CAPÍTULO VII: PROPUESTAS DE MEJORA	64
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXOS	69

INDICE DE TABLAS

Tabla 01: ADE según grado de cumplimiento de sus acciones correctivas.....	16
Tabla 02: Acciones según grado de cumplimiento, por ADE, sectores y entidades.....	18
Tabla 03: Tabla 03: Planes de Acción resultantes de la ejecución de auditorías de desempeño, 2015 – 2020	19
Tabla 04: Entidades que recibieron seguimiento durante 2017 – 2020.....	21
Tabla 05: Auditorias de Desempeño que son parte del alcance del presente trabajo de investigación.....	24
Tabla 06: Entes de control del sector público.	31
Tabla 07: Registro de nivel de cumplimiento de acciones de mejora según Sigueplan.....	51
Tabla 08: Resultados de la aplicación del MRLM	60
Tabla 09: Modelo de regresión lineal multivariado.	61

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01: ADE según grado de cumplimiento de sus acciones correctivas	14
Figura 02: ADE según grado de cumplimiento de sus acciones correctivas.....	15
Figura 03: Acciones según grado de cumplimiento, por entidades ¡Error! Marcador no definido.	17
Figura 04: Diagrama de Gant de los Planes de Acción resultantes de la ejecución de auditorías de Desempeño según horizonte temporal y periodo de análisis, 2015 - 2020.....	20
Figura 05: Pilares centrales de la PNMGP	39
Figura 06: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Agricultura y Riego.....	47
Figura 07: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Ambiente	48
Figura 08: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Desarrollo e Inclusión Social	49
Figura 09: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Educación.....	49
Figura 10: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción de los Gobiernos locales.....	50
Figura 11: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Justicia.....	50
Figura 12: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Salud	51
Figura 13: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Transportes y Comunicaciones	52

Figura 14: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento	52
Figura 15: Rol que el personal encuestado desarrolló en la ejecución de ADE.....	55
Figura 16: ¿Existe procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones?.....	56
Figura 17: Preguntas relacionadas a actividades de seguimiento	57
Figura 18: Causas relacionadas a la no implementación de recomendaciones	58
Figura 19: Percepción de la directiva que regula las ADE	59
Figura 20: ¿La CGR ha elaborado un Reporte de cierre de los Planes de Acción?.....	59
Figura 21: ¿Qué cambios debería hacer la CGR en el proceso de seguimiento a la implementación de los PA?	61

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con la Constitución Política del Perú (1993, art. 43), “el Estado peruano tiene un gobierno unitario, representativo, descentralizado y organizado según el principio de separación de poderes”.

Es así que, el poder de los que nos gobiernan está sujeto a las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, es por ello que surgen los Sistemas Administrativos con la finalidad de que se pueda regular la utilización de los recursos adquiridos, en las entidades de la administración pública, para promover la eficacia y eficiencia en su uso, cuyo ámbito de aplicación es a nivel nacional y están referidos a las siguientes materias: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control, Modernización de la gestión pública (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo N° 29158, 2007, art. 46).

Entre estos poderes administrativos, tocaremos el Poder Ejecutivo, el cual tiene la rectoría de los Sistemas Administrativos, con excepción del Sistema Nacional de Control que se encuentra bajo la rectoría de la Contraloría General de la República y se define como:

El conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule (Ley 27785, 2002, art. 12).

Entre los servicios realizar por el Sistema Nacional de Control, se presenta la Auditoría de Desempeño, es un tipo de servicio de control gubernamental, ejecutado por la Contraloría General de la República que examina la eficacia, eficiencia, calidad y economía referente a la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados para el beneficio del ciudadano (Directiva 008-2016-CG/GPROD: inc. 6.1).

Es por ello que frente a la problemática identificada en los auditores de la Contraloría General de la República, el presente trabajo de investigación viene a ser una contribución para la búsqueda de mejores prácticas y lecciones aprendidas para el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los auditores de la Contraloría General de la República en el proceso sobre la implementación de las recomendaciones producto de las Auditorías de Desempeño basado en un análisis cualitativo a fin de proponer alternativas de mejora en el modelo de seguimiento de las recomendaciones de las Auditorías de Desempeño contribuyendo así con la labor de la Contraloría General de la República. Asimismo, esperamos, de manera preliminar, demostrar las principales causas advertidas por los auditores de la Contraloría General de la República que limitan el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control y su seguimiento; así como, las deficiencias en la Directiva N° 008-2016 que regula la auditoría de desempeño y formular recomendaciones que contribuyan a la mejora del proceso de implementación de las recomendaciones, a fin de generar el interés de futuras investigaciones que contribuyan en la mejora continua de la gestión de las entidades públicas, en la búsqueda de satisfacer de forma eficiente y eficaz las necesidades de los ciudadanos.

Es así que, la presente pesquisa cuenta con siete capítulos, en los que abordaremos la problemática, el marco teórico y normativo, la metodología usada, presentando todo el proceso de la investigación para llegar a un óptimo resultado final, y párrafos siguientes explicamos el contenido de cada uno de éstos.

En el siguiente capítulo, primer capítulo, se presentará el planteamiento del problema en base a la información registrada en el aplicativo informático Sigueplan, el cual fue implementado por el Departamento de Auditoría de Desempeño de la Contraloría General de la República, en adelante CGR, para dar seguimiento a las acciones a implementar por las entidades públicas y dar cumplimiento a las recomendaciones vertidas en los informes de Auditoría de Desempeño (ADE) emitidos. Asimismo, se recoge en el presente capítulo los antecedentes, justificación objetivos de investigación, alcance y fuentes de información.

En el segundo capítulo expondremos el marco teórico, para ello incluimos a la nueva gestión pública la cual está orientada a brindar mejores resultados en la tarea de proveer servicios públicos de calidad a los ciudadanos proponiendo una transformación organizacional del

sector público. También hemos considerado a la CGR, las Auditorías de Desempeño, sus objetivos y metodología para su ejecución.

En el tercer capítulo, abordaremos el marco normativo, teniendo como instrumento normativo y técnico de referencia a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 y a la Directiva 008-2016-CG/GPROD, en adelante la Directiva, aprobada por la Contraloría General de la República mediante Resolución de Contraloría N° 122-2016-CG, además de la normatividad vinculada a la realización de auditorías propias de la Contraloría General de la República.

En el cuarto quinto desarrollaremos la metodología basada en una investigación cualitativa, de naturaleza exploratorio y de diseño descriptivo. Asimismo, en el capítulo sexto, abarcaremos el análisis del seguimiento de los Planes de Acción del Sigueplan, los principales resultados del cuestionario aplicado, así como la revisión de la información del aplicativo Sigueplan, la misma que es de acceso público.

En el capítulo quinto se plantearán propuestas de mejora relacionadas a la normativa que regula el seguimiento de los Planes de Acción, así como las relacionadas a la evaluación de las actividades de seguimiento.

En el capítulo sexto se desarrollarán las conclusiones del presente trabajo de investigación y en el séptimo capítulo se plantearán las recomendaciones / propuestas de mejora, que contribuyan con la mejora del proceso de seguimiento producto de las Auditorías de Desempeño.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Antecedentes

La Contraloría General de la República - CGR fue creada el 28 de febrero de 1930 mediante Ley N° 6784 “Creando la Contraloría General de la República” como parte del Ministerio de Hacienda y Comercio, teniendo entre sus funciones el control de gastos del presupuesto y rendiciones de cuenta, del mismo modo se estableció por primera vez el control previo a los gastos y organización de la contabilidad de las Contadurías Ministeriales. El rango constitucional de la CGR fue reconocido el 29 de marzo de 1933 en la nueva constitución que se mantuvo vigente durante 46 años.

Posteriormente, mediante Ley N° 14816 “Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República del Perú” de 16 de enero de 1964 la CGR, pasó a ser un Organismo Especial, autónomo, con independencia administrativa y funcional. Asimismo, se ampliaron sus funciones, como la de “ejercer el control posterior externo de los actos y procesos de las entidades del sector público, así como de la utilización de los fondos por parte de otras entidades, cualquiera fuese su naturaleza jurídica”.

El 29 de diciembre de 1992 se promulgó el Decreto de Ley N° 26162 “Ley del Sistema Nacional de Control”, conformado por la CGR, Oficinas de Auditoría Interna y las Sociedades de Auditorías.

Al año siguiente, en 1993 se promulgó una nueva Constitución, reconociendo a la CGR como una entidad descentralizada de derecho público, autónomo y órgano superior del Sistema Nacional de Control. El 23 de julio de 2002 se publicó la Ley N° 27785, “Ley Orgánica del Sistema Nacional del Control y de la Contraloría General de la República”, la misma que está vigente hasta la fecha.

La Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control establecen como órgano rector de dicho sistema a la CGR, la misma que es la encargada de emitir las Normas Generales de Control Gubernamental, desarrolladas con base en la normativa y buenas prácticas internacionales sobre el ejercicio del control gubernamental y la auditoría, entre las que destacan las Normas

Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores –(ISSAI por sus siglas en inglés) y las Normas Internacionales de Auditoría – NIA.

Las Normas Generales de Control Gubernamental contienen las disposiciones de obligatorio cumplimiento, desarrolladas a partir de la Ley N° 27785, “Ley Orgánica del Sistema Nacional del Control y de la Contraloría General de la República”, que regulan el ejercicio del control gubernamental; brindando dirección y cobertura para su realización. Asimismo, tienen por objeto regular el desempeño profesional del personal del Sistema Nacional de Control y del desarrollo técnico de los procesos y productos de control, estableciendo tres modalidades: El control previo, simultáneo y posterior.

En relación con el control posterior las Auditorías de Desempeño, estuvieron reguladas mediante Directiva N° 011-2013-CG/ADE "Auditoría de Desempeño", aprobada con Resolución de Contraloría N° 382-2013-CG, que estableció el marco conceptual y el proceso de la Auditoría de Desempeño, en el marco de las Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG.

Con Resolución de Contraloría N° 273-2014-CG se aprobó las Normas Generales de Control Gubernamental, disposiciones de obligatorio cumplimiento para el ejercicio del control gubernamental, que adoptó un nuevo enfoque de control que busca contribuir a la mejora de la gestión pública y a la creación de valor para la ciudadanía, considerándose a la Auditoría de Desempeño como un tipo de servicio de control posterior y, por ende, dejándose sin efecto, entre otras, las Normas de Auditoría Gubernamental - NAGU, aprobadas por Resolución de Contraloría N° 162-95-CG y sus modificatorias.

Finalmente, el 4 de mayo del 2016 mediante Resolución de Contraloría N.° 122-2016-CG se aprobó la Directiva N°008-2016-CG/GPROD denominada, “Auditoría de Desempeño” y el “Manual de Auditoría de Desempeño”, disposiciones modificadas mediante Resolución de Contraloría N° 343-2020-CG de fecha 23 de noviembre de 2020, las cuales se encuentran vigentes hasta la fecha.

Existe gran necesidad de que las instituciones públicas brinden productos y servicios de calidad, con eficacia, eficiencia y economía en la búsqueda de una gestión pública

orientada a satisfacer las necesidades del ciudadano. Ante ello, cobra una importancia mayor la realización de las ADE para identificar el cumplimiento de resultados de la gestión.

Son escasos los trabajos de investigación que se relacionen a la auditoría de desempeño y su ejecución en nuestro país; sin embargo, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, ha emitido la ISSAI 3100 (Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) denominada “Directrices para la Auditoría de Desempeño”. Estos lineamientos orientan a que la Auditoría de Desempeño cuenten con un valor agregado a las actividades de las instituciones públicas, debido a que todas administran recursos y tienen que lograr objetivos y metas, ya sean estos económicos, sociales, etc. Así mismo, se cuenta con la Directiva 008-2016-CG/GPROD denominada “Auditoria de Desempeño” y “Manual de Auditoria de Desempeño” cuyo objetivo es establecer el marco conceptual y el proceso de la Auditoria de Desempeño en el Perú, las mismas que se encuentran alineadas a la normativa internacional antes mencionada.

De la misma manera, se cuenta con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, como principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú. Es así que, la evaluación del desempeño en la gestión pública, se encuentra vinculada con el pilar 5 “Sistema de Información, Seguimiento, Monitoreo, Evaluación y Gestión del Conocimiento” de la modernización del aparato público. Siendo la modernización del aparato público a la que se debe enfrentar el Estado, lo obliga a desarrollar mecanismos de adaptación y buscar mejoras en la gestión que le permita brindar un adecuado servicio que responda a las necesidades y expectativas de la ciudadanía, considerando la Norma Técnica N° 001-2018-SGP, “Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos en las Entidades de Administración Pública” y la “Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público”, aprobada con Resolución de SGP N°006-2019-PCM/SGP y modificada con la RSGP N°007-2019-PCM/SGP.

1.2 Planteamiento del Problema

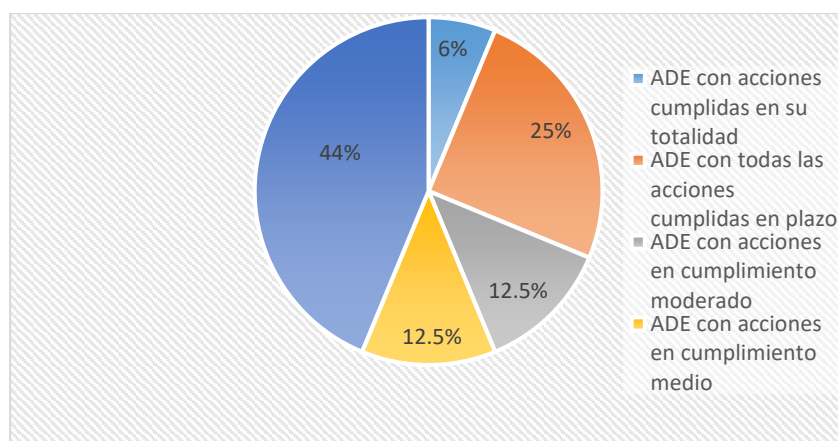
El aplicativo informático Sigueplan fue implementado por el Departamento de Auditoría de Desempeño de la CGR para dar seguimiento a las acciones a implementar por las entidades públicas y dar cumplimiento a las recomendaciones

vertidas en los informes emitidos por la ADE, las cuales son registradas y formalizadas en el Plan de Acción aprobado por las propias entidades que fueron materia de control. Para lo cual, tienen como plazo máximo 3 años para implementar las recomendaciones de los referidos informes.

En ese sentido, para noviembre de 2020 se tienen registrados en el Sigueplan un total de 16 servicios de control posterior en la modalidad de ADE realizadas a diferentes servicios que fueron brindados por entidades públicas, cuyos Planes de Acción emitidos incluyeron un total de 522 acciones a implementar.

De las 16 ADE registradas en el Sigueplan, se tiene que, sólo 1 ADE (6%) registra todas sus acciones implementadas, siendo ésta una auditoría realizada al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Asimismo, se tiene 4 ADE (25%) que, si bien no han culminado de implementar todas sus acciones, se encuentran dentro del plazo de cumplimiento. De otra parte, se tienen 2 ADE (12.5%) con cumplimiento moderado, es decir, tienen cuanto mucho una acción incumplida y la misma se encuentra fuera del plazo establecido. De igual manera, se tiene 2 ADE (12.5%) con al menos 2 acciones incumplidas y las mismas se encuentran fuera del plazo establecido; finalmente, existen 7 ADE (44%) que tienen la mayoría de sus acciones incumplidas y fuera de plazo. El detalle de lo descrito se muestra a continuación:

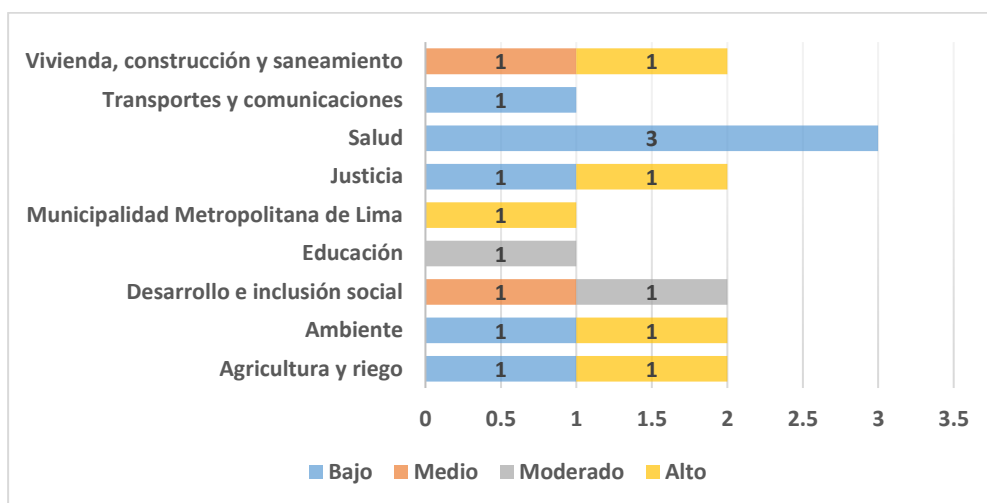
Figura 01: ADE según grado de cumplimiento de sus acciones correctivas



Fuente: Sigueplan al 30/11/2020
Elaboración propia

Al 30 de noviembre del 2020, las ADE fueron realizadas en los sectores de Vivienda Construcción y Saneamiento, Transportes y Comunicaciones, Salud, Justicia, Educación, Desarrollo e Inclusión Social, Ambiente, Agricultura y Riego, y Municipalidad Metropolitana de Lima. Por lo tanto, se precisa el grado de cumplimiento de cada una de ellas, tal como se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 02: ADE según grado de cumplimiento de sus acciones correctivas



Fuente: Sigueplan al 30/11/2020
Elaboración propia

Como se aprecia, la Municipalidad de Lima Metropolitana registra una ADE que se encuentra en estado de cumplimiento alto, es decir, tiene todas sus acciones cumplidas dentro del plazo; seguida del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que presenta otro de los mayores grados de cumplimiento, con un total de 2 ADE, de las cuales 1 se encuentra en cumplimiento en plazo y la otra en cumplimiento medio, es decir, presenta menos del 70% de sus acciones en incumplimiento. Por otra parte, el Ministerio de Salud es el que registra un mayor número de ADE en estado de bajo cumplimiento, en otras palabras, la mayoría de sus acciones no han sido implementadas y se encuentran fuera de plazo.

En relación a lo señalado anteriormente, se presenta el siguiente cuadro en donde se evidencia el grado de cumplimiento de las acciones registradas en los Planes de Acción emitidos por dichos sectores como resultado de las ADE realizadas a los servicios públicos prestados por sus diferentes entidades.

Tabla 01: ADE según grado de cumplimiento de sus acciones correctivas

Entidad	Acciones				Total acciones
	Dentro del plazo	Cumplió	Cumplió parcialmente	No cumplió	
SUNARP	8	3	0	0	11
MINEDU	0	25	0	1	26
MTC	5	18	2	9	34
MML	32	3	0	0	35
MINAGRI	30	1	0	5	36
SERNANP	0	36	0	0	36
MINAM	10	20	0	7	37
MVCS	31	12	0	1	44
MIDIS	17	32	0	3	52
INPE	13	5	4	56	78
MINSA	79	11	1	42	133
Total acciones	225	166	7	124	522

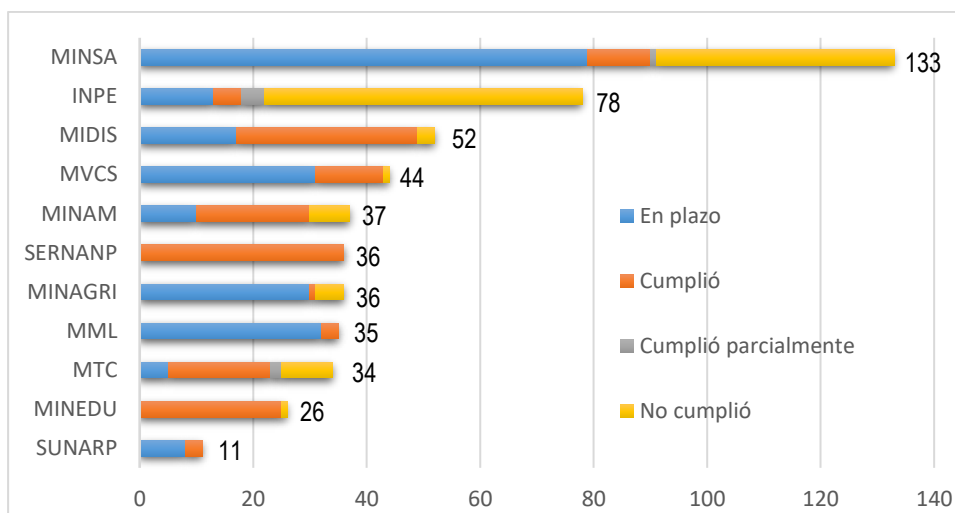
Fuente: Sigueplan al 30/11/2020
Elaboración propia

Se muestra el grado de cumplimiento de las 522 acciones registradas en el Sigueplan por entidades públicas, cuyos resultados evidencian lo anteriormente descrito, es decir, que la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es la que presenta el mayor grado de cumplimiento con sus 35 acciones totalmente cumplidas en plazo, seguida por Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) la cual tiene sus 36 acciones en grado de cumplimiento, concluyendo que, aún presenta acciones por cumplir pero las mismas se encuentran dentro del plazo de cumplimiento. Asimismo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) de sus 44 acciones registradas, la mayoría se encuentran cumplidas o en plazo de cumplimiento; sin embargo, presenta una acción incumplida y fuera de plazo. Continuamente se tiene a el Ministerio de Educación (MINEDU), con un total de 26 acciones registradas, presentando 25 en plazo de cumplimiento y 1 incumplida y fuera de plazo.

Por el otro extremo, de incumplimiento, se encuentra el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), presentando un total de 78 acciones registradas, la mayoría de sus acciones (56) se encuentran en estado de incumplimiento y fuera de plazo, siendo ésta la entidad con mayor grado de incumplimiento, seguida del Ministerio de Salud (MINSA), que siendo la entidad a la que se le realizó un mayor número de ADE, con

un total de 3, es por tanto la entidad que presenta el mayor número de acciones por implementar, totalizando 133, de las cuales 79 se encuentran cumplidas totalmente, 11 en plazo de cumplimiento, 1 cumplida parcialmente y 42 incumplidas - fuera de plazo, tal como se muestra a continuación:

Figura 03: Acciones según grado de cumplimiento, por entidades



Fuente: Sigueplan al 30/11/2020
Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo antes señalado, se elaboró un cuadro que muestra el grado de cumplimiento de la implementación de las acciones de mejora de las entidades auditadas, teniendo 5 entidades con un grado de cumplimiento al 100%, 2 con un grado de cumplimiento moderado - medio y 7 con un grado de cumplimiento bajo, tal como se muestra a continuación:

Tabla 02: Acciones según grado de cumplimiento, por ADE, sectores y entidades

N°	Nombre de entidad	Sector	Servicio auditado	Total acciones	Cumplió	Cumplió parcial	No cumplió	Dentro del plazo	% de Cumplimiento a la fecha	Nivel de Cumplimiento
1	SERNANP	Ambiente	Áreas naturales protegidas	36	36	0	0	0	100%	Total
2	MTC	Transportes y comunicaciones	Mantenimiento de vías vecinales	34	18	2	9	5	62.07%	Bajo
3	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional cunamas	27	19	0	1	7	95.00%	Moderado
4	MINEDU	Educación	Producción, distribución y recepción y promoción del uso de materiales educativos	26	25	0	1	0	96.15%	Moderado
5	MINAM	Ambiente	Gestión integral de residuos sólidos en el ámbito municipal	37	20	0	7	10	74.07%	Bajo
6	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Servicios de saneamiento para hogares rurales	21	7	0	1	13	87.50%	Medio
7	MINSALUD	Salud	Servicios de saneamiento para hogares rurales	31	5	0	26	0	16.13%	Bajo
8	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional de alimentación escolar qali warma	25	13	0	2	10	86.67%	Medio
9	MINSALUD	Salud	Suplementación con micronutrientes para la prevención de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses	21	6	1	14	0	28.57%	Bajo
10	INPE	Justicia	Tratamiento de la población penitenciaria intramuros	78	5	4	56	13	7.69%	Bajo
11	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Mantenimiento de vías locales en Lima metropolitana	23	5	0	0	18	100.00%	Total
12	MML	Gobiernos locales	Recolección y transporte de residuos sólidos municipales implementado por los gobiernos locales en Lima Metropolitana	35	3	0	0	32	100.00%	Total
13	MINAGRI	Agricultura y riego	Formalización de predios rústicos	20	1	0	0	19	100.00%	Total
14	SUNARP	Justicia	Formalización de predios rústicos	11	3	0	0	8	100.00%	Total
15	MINAGRI	Agricultura y riego	Preparación del ministerio de agricultura y riego para la implementación de los ODS meta 2.4	16	0	0	5	11	0.00%	Bajo
16	MINSALUD	Salud	Diagnóstico, tratamiento y prevención secundaria de tuberculosis	81	0	0	2	79	0.00%	Bajo

Fuente: Sigueplan al 30/10/2020
Elaboración propia

Es de indicar que al 2020, la Contraloría General de la República ejecutó un total de 16 Auditorías de desempeño, y como producto de su ejecución se emitieron 19 Planes de Acción con 522 acciones de mejora, de los cuales 16 se encuentran comprendidos dentro del periodo de alcance del presente trabajo de investigación, entre 2017 y 2020. Las entidades responsables de implementar los Planes de Acción son las siguientes:

- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
- Ministerio de educación (MINEDU)
- Ministerio del Ambiente (MINAM)
- Ministerio de Vivienda, construcción y saneamiento (MVCS)
- Ministerio de salud (MINSA)
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE)
- Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)
- Ministerio de agricultura y riego (MINAGRI)
- Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)

Cuyo detalle del servicio auditado se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla 03: Planes de Acción resultantes de la ejecución de auditorías de desempeño, 2015 – 2020

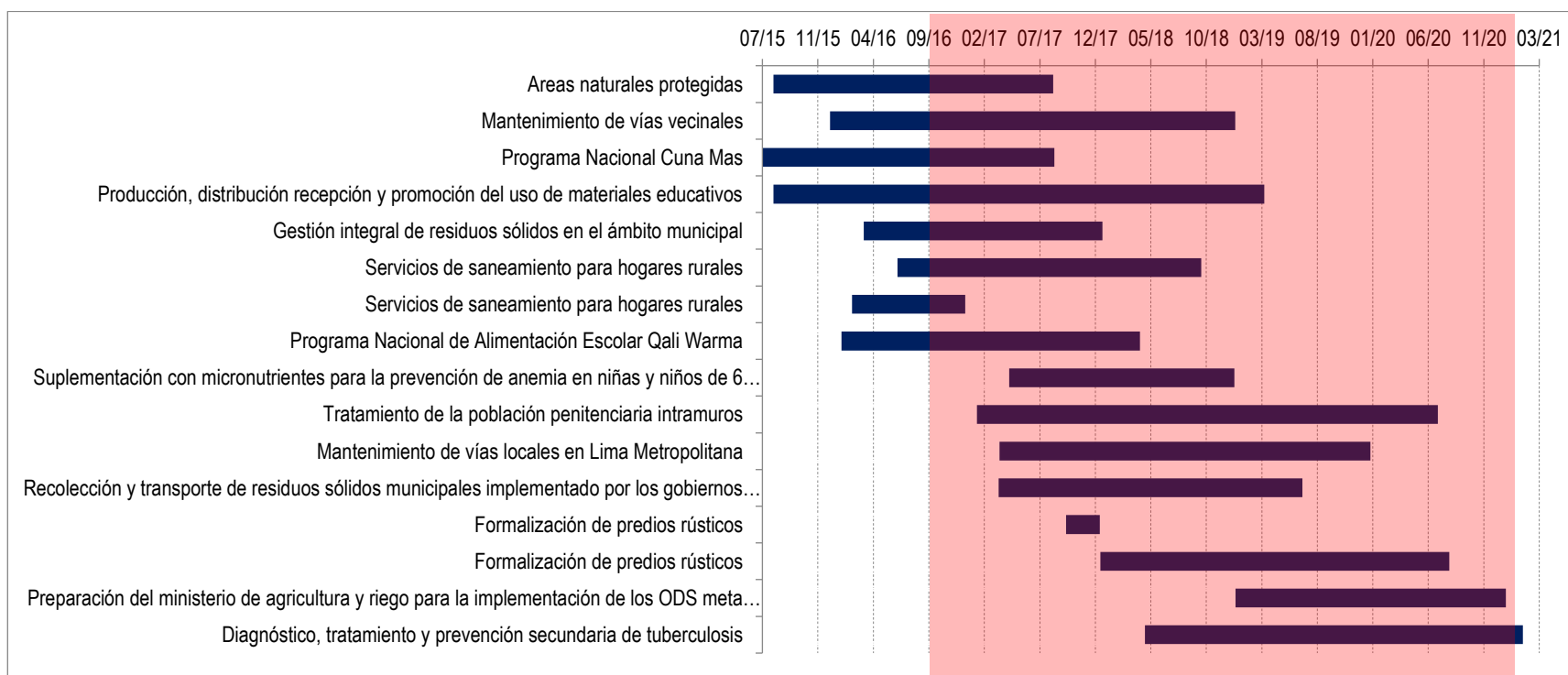
N°	Entidad	Sector	Servicio auditado	Total acciones	Inicio	Fin
1	SERNANP	Ambiente	Áreas naturales protegidas	36	05/08/2015	25/08/2017
2	MTC	Transportes y comunicaciones	Mantenimiento de vías vecinales	34	31/12/2015	30/12/2018
3	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional Cuna Mas	27	12/08/2015	28/08/2017
4	MINEDU	Educación	Producción, distribución recepción y promoción del uso de materiales educativos	26	31/08/2015	19/03/2019
5	MINAM	Ambiente	Gestión integral de residuos sólidos en el ámbito municipal	37	22/04/2016	08/01/2018
6	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Servicios de saneamiento para hogares rurales	21	30/12/2016	28/12/2018
7	MINSA	Salud	Servicios de saneamiento para hogares rurales	31	31/03/2016	30/12/2016
8	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional de alimentación escolar QALI WARMA	25	30/11/2017	17/04/2018
9	MINSA	Salud	Suplementación con micronutrientes para la prevención de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses	21	28/04/2017	28/12/2018
10	INPE	Justicia	Tratamiento de la población penitenciaria intramuros	78	28/04/2017	30/06/2020
11	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Mantenimiento de vías locales en Lima Metropolitana	23	28/08/2017	31/12/2019

12	MML	Gobiernos locales		Recolección y transporte de residuos sólidos municipales implementado por los gobiernos locales en Lima Metropolitana	35	24/08/2017	30/06/2019
13	MINAGRI	Agricultura y riego	y	Formalización de predios rústicos	20	25/08/2017	31/01/2020
14	SUNARP	Justicia		Formalización de predios rústicos	11	16/01/2018	31/07/2020
15	MINAGRI	Agricultura y riego	y	Preparación del ministerio de agricultura y riego para la implementación de los ODS meta 2.4	16	31/08/2018	31/12/2020
16	MINSA	Salud		Diagnóstico, tratamiento y prevención secundaria de tuberculosis	81	30/04/2018	30/03/2021

Fuente: Sistema SIGUEPLAN – CGR
Elaboración propia

El diagrama de Gantt de los Planes de Acción muestra que: i) seis (6) Planes de Acción tienen un inicio anterior al periodo de análisis, sin embargo, su fecha de cierre está dentro del referido periodo; ii) nueve (9) Planes de Acción tienen todo su horizonte temporal en el periodo evaluado y; iii) sólo uno (1) tiene una fecha de inicio dentro de dicho periodo, pero la fecha de cierre es posterior al mismo. Tal como se muestra a continuación:

Figura 04: Diagrama de Gant de los Planes de Acción resultantes de la ejecución de auditorías de Desempeño según horizonte temporal y periodo de análisis, 2015 – 2020



Fuente: Sistema Sigueplan – CGR
Elaboración propia

Como parte del presente trabajo de investigación se realizó una evaluación de las entidades que tuvieron seguimiento de parte de la CGR considerando que la normativa que regula el seguimiento señala que, la implementación de las acciones correctivas tiene un horizonte temporal como máximo de 3 años, tiempo en el que se debe mantener el seguimiento de parte del equipo auditor de la CGR. El seguimiento se clasificó de la siguiente manera:

- Seguimiento completo, durante todo el periodo de implementación de acciones de mejora.
- Mediano Seguimiento, más de un año de seguimiento
- Bajo seguimiento, hasta un año de seguimiento.
- Sin seguimiento, sin acciones de seguimiento.

En relación con la clasificación establecida, se cuenta con el detalle siguiente:

Tabla 04: Entidades que recibieron seguimiento durante 2017 – 2020

Nº	Entidad	Sector	Inicio Plan de Acción	Fin de Plan de Acción	Seguimiento Inicio	Seguimiento terminó	Clasificación del seguimiento
1	SERNANP	Ambiente-Áreas naturales protegidas	31/07/2015	25/08/2017	05/08/2015	25/08/2017	Seguimiento completo
2	MTC	Transportes y comunicaciones	31/09/2015	30/03/2018	31/12/2015	26/09/2017	Mediano seguimiento
3	MIDIS	Desarrollo e inclusión social-Cuna Mas	30/06/2015	28/08/2017	12/08/2015	28/08/2017	Mediano seguimiento
4		Desarrollo e inclusión social-Qali Warma	31/01/2016	17/04/2018	30/11/2017	19/02/2018	Mediano seguimiento
5	MINEDU	Educación-Material educativo	31/07/2015	31/03/2019	31/08/2015	31/03/2019	Mediano seguimiento
6	MINAM	Ambiente-Residuos solidos	31/03/2016	05/01/2018	22/04/2016	28/08/2017	Mediano seguimiento
7	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento-Hogares rurales	30/06/2016	29/12/2018	30/12/2016	30/11/2017	Bajo seguimiento
8		Vivienda, construcción y saneamiento-Vías locales	02/04/2017	31/12/2019	28/08/2017	10/11/2017	Bajo seguimiento
9	MINSA	Salud-Suplementación micronutrientes	28/04/2017	28/12/2018	28/04/2017	22/01/2018	Bajo seguimiento
10		Salud-Diagnóstico, tratamiento y prevención de TBC.	30/04/2018	15/02/2021	30/04/2018	30/10/2018	Bajo seguimiento
11		Salud-Saneamiento hogares rurales	28/02/2016	30/12/2016	05/06/2016	08/07/2016	Bajo seguimiento
12	INPE	Justicia-Sistema penitenciario	31/01/2017	30/06/2020	28/04/2017	30/05/2018	Bajo seguimiento
13	MML	Gobiernos locales-Residuos solidos	31/03/2017	30/06/2019	24/08/2017	30/11/2017	Bajo seguimiento
14	MINAGRI	Agricultura y riego-ODS 2.4	31/10/2018	31/12/2020	31/10/2018	31/12/2018	Sin seguimiento
15	SUNARP	Justicia-predios	31/12/2017	31/07/2020	16/01/2018	14/09/2018	Bajo seguimiento
16	MINAGRI	Agricultura y riego-predios rústicos	30/07/2017	31/12/2019	29/12/2017	29/12/2017	Sin seguimiento

Fuente: Sistema Sigueplan – CGR
Elaboración propia

La clasificación permitió evaluar las actividades de seguimiento que se han realizado a los 16 Planes de Acción de las entidades, así como su influencia en el grado de cumplimiento de las acciones de mejora de los Planes de Acción a fin de asegurar que los servicios públicos que estas entidades prestan, alcancen los objetivos y el logro de resultados que generan valor público.

1.2.1 Pregunta de Investigación

¿Cuáles son las principales limitaciones identificadas por el equipo auditor que impidieron el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en el proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control emitidos desde enero 2016 al 30 de noviembre 2020?

1.2.2 Hipótesis de la investigación:

Limitaciones que impiden el cumplimiento de obligaciones y responsabilidades en el proceso de seguimiento influyen directamente en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control emitidos por la CGR.

1.2.3 Objetivos de la Investigación

1.2.3.1 Objetivo General

Determinar las principales limitaciones identificadas por el equipo auditor que impidieron el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en el proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control emitidos desde enero 2016 al 30 de noviembre 2020

1.2.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar las principales causas advertidas por los auditores de la Contraloría General de la República que limitaron el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control y su seguimiento.
- Identificar oportunidades de mejora a la Directiva N° 008-2016 que regula la auditoría de desempeño que permitan el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los auditores de la Contraloría General de la República en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control y su seguimiento.
- Proponer alternativas de mejora para un óptimo cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los auditores de la Contraloría General de la República en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control y su seguimiento.
- Proponer un mecanismo de seguimiento que permita identificar las causas que limitaron el proceso de implementación de las recomendaciones producto de las auditorías de desempeño a fin que se adopten oportunamente las acciones correspondientes.

1.3 Justificación

El presente trabajo de investigación es una contribución a la búsqueda de mejores prácticas y lecciones aprendidas para el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los auditores de la CGR en el proceso de la implementación de las recomendaciones producto de las ADE basado en un análisis cualitativo a fin de proponer alternativas de mejora en el modelo de seguimiento de las recomendaciones de las ADE contribuyendo así con la labor de la CGR. La búsqueda de un óptimo cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los auditores de la CGR en el proceso de implementación de las recomendaciones permitiría que se contribuya

con la mejora de la Gestión Pública y se lograría satisfacer de forma eficiente, eficaz, con economía y calidad las necesidades de los ciudadanos. (García, 2007, pág. 47)

Es así que, en esta pesquisa esperamos mostrar, de manera objetiva, las principales causas advertidas por los auditores de la CGR que limitan el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control y su seguimiento; así como, las deficiencias en la Directiva N° 008-2016 que regula la auditoría de desempeño y formular recomendaciones que contribuyan con la mejora del proceso de implementación de las recomendaciones, a fin de generar el interés de futuras investigaciones que contribuyan en la mejora continua de la gestión de las entidades públicas, en la búsqueda de satisfacer de forma eficiente y eficaz las necesidades de los ciudadanos.

1.4 Fuentes de Información

Según Aigner (2005), “el cuestionario es una de las escasas técnicas de la encuesta social para el estudio masivo de conocimientos, actitudes y prácticas sociales”; basándonos en ello, el presente trabajo de investigación se abastece de información de fuente primaria, como son los informes de ADE realizados por la CGR y un cuestionario realizado a sus funcionarios vinculados al seguimiento de las Auditorías de Desempeño, que permitan complementar el análisis y la evaluación realizada.

Asimismo, se contará con información de fuente secundaria como son; la normatividad vinculada con las Auditorías de Desempeño en el Perú, el Sistema para Seguimiento de Planes de Acción-Sigueplan, entre otros.

1.5 Alcances del trabajo

El presente estudio tiene como alcance las 16 Auditorías de Desempeño realizadas por la Contraloría General de la República desde enero 2016 al 30 de noviembre de 2020, que contiene 522 acciones de mejora, según se muestra en el gráfico siguiente:

Tabla 05: Auditorías de Desempeño que son parte del alcance del presente trabajo de investigación

N°	Sector	Denominación	Objetivo	Plazo de ejecución
1	SERNANP	Auditoría de Desempeño a la gestión participativa, control y vigilancia en las áreas naturales protegidas de administración nacional	Determinar los principales factores que afectan el logro de los objetivos de la conservación de la diversidad biológica y del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas de	05/08/2015-25/08/2017

N°	Sector	Denominación	Objetivo	Plazo de ejecución
			administración nacional a fin de identificar oportunidades de mejora	
2	MTC	Examen de Desempeño al Servicio de Mantenimiento de Vías vecinales	Determinar si la gestión en el Servicio de Mantenimiento de Vías vecinales realizada por los Gobiernos Locales permite la adecuada cobertura del servicio	31/12/2015 - 30/12/2018
3	MIDIS	Examen de Desempeño al servicio de cuidado diurno del Programa Nacional Cuna Mas	Determinar los factores que afectan la atención integral a los usuarios Servicio de cuidado diurno, para el logro de los objetivos asociados a la reducción de la brecha de desarrollo infantil temprano	12/08/2015- 28/08/2017
4		Auditoria de Desempeño al Servicio de Alimentación del Programa Nacional Escolar Qali Warma	Determinar los principales factores que limitan la entrega oportuna de los Alimentos a las IIEEPP, que reciben Programa Nacional de alimentación Escolar Qali Warma	31/08/2015 - 19/03/2019
5	MINEDU	Examen de Desempeño a la Producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos	Identificar los principales factores que dificultan el proceso de producción, Producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos que limitan su uso por parte de los estudiantes	22/04/2016 - 08/01/2018
6	MINAM	Auditoria de Desempeño a la Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Ámbito Municipal	Determinar cómo las actividades de promoción del MINAM y los factores de la administración municipal condicionan a la gestión integral de Residuos sólidos en el ámbito municipal, las cuales implementa con el objetivo de reducir los residuos sólidos generados y que se dispongan en lugares autorizados.	30/12/2016 - 28/12/2018
7	MVCS	Auditoria de Desempeño a los Servicios de Saneamiento para hogares rurales	Explicar cómo el marco normativo sectorial como la supervisión y la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, contribuyen a la calidad de los servicios de saneamiento para hogares rurales.	31/03/2016 - 30/12/2016
8		Auditoria de Desempeño al Servicio de mantenimiento de vías locales en Lima Metropolitana	Determinar si la gestión del servicio de mantenimiento de las vías vecinales, realizada por los gobiernos locales, permite la adecuada cobertura del servicio.	30/11/2017 - 17/04/2018
9	MINSA	Auditoria de Desempeño a los servicios de saneamiento para hogares rurales	Explicar cómo el marco normativo sectorial como la supervisión y la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, contribuyen a la calidad de los servicios de saneamiento para hogares rurales.	28/04/2017 - 28/12/2018
10		Auditoria de Desempeño al Servicio de suplementación con micronutrientes para la prevención de anemia en niñas y niños de 6 a 36 meses	Determinar si es eficaz la prevención de anemia ferropénica en niñas y niños de 6 a 35 meses a través de la intervención pública de suplementación con micronutrientes implementada por el Ministerio de Salud	28/04/2017 - 30/06/2020
11		Auditoria de Desempeño a los servicios de diagnóstico, tratamiento y prevención secundaria de tuberculosos prestado por el Ministerio de Salud, en Lima Metropolitana	Determinar la eficacia de las actividades desarrolladas en el marco de la estrategia sanitaria de prevención y control de tuberculosis del Ministerio de Salud a las personas afectadas por tuberculosos en Lima Metropolitana.	28/08/2017 - 31/12/2019
12	INPE	Auditoria de Desempeño al Servicio de Tratamiento de la población penitenciaria intramuros	Determinar si es eficaz la clasificación y la planificación del tratamiento penitenciario de la población intramuros	24/08/2017 - 30/06/2019
13	MML	Auditoria de Desempeño al Servicio de recolección y Transportes de residuos sólidos Municipales implementados por los Gobiernos Locales en Lima	Determinar el nivel de eficacia de los gobiernos locales de Lima Metropolitana de Lima en el servicio de recolección y Transportes de residuos sólidos Municipales	25/08/2017 - 31/01/2020

N°	Sector	Denominación	Objetivo	Plazo de ejecución
14	MINAGRI	Auditoria de Desempeño a la Formalización de Predios Rústicos	Determinar la eficacia del servicio de formalización de predios rústicos realizado por los Gobiernos Regionales de la Región Costa y Sierra y la inscripción de los títulos en Registros públicos a cargo de Sunarp	16/01/2018 - 31/07/2020
15	SUNARP	Auditoria de Desempeño a la Formalización de Predios Rústicos	Determinar la eficacia del servicio de formalización de predios rústicos realizado por los Gobiernos Regionales de la Región Costa y Sierra y la inscripción de los títulos en Registros públicos a cargo de Sunarp	31/08/2018 - 31/12/2020
16	MINAGRI	Auditoria Coordinada respecto a la preparación del Ministerio de Agricultura y Riego para la implementación de los ODS, meta 2.4	Determinar si las políticas públicas que implementa el Ministerio de Agricultura y Riego se encuentran vinculados a la meta 2.4 de los ODS, y se llevan a cabo de manera coherente a través de la internacionalización, organización transversal, monitoreo integrado y transparencia, contribuyendo al logro de la citada meta, favoreciendo su eficacia.	30/04/2018 - 30/03/2021

Fuente: Sistema Sigueplan – CGR
Elaboración propia

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 La Nueva Gestión Pública – NGP

Con el propósito de transformar la gestión pública tradicional, surge la nueva gestión pública con el objetivo de ofrecer mejores resultados en la tarea de proveer servicios públicos de calidad a los ciudadanos proponiendo una transformación organizacional del sector público que permita maximizar el valor de los recursos públicos en beneficio de los ciudadanos. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados.

La aparición de una nueva gestión pública en las últimas décadas es una de las tendencias internacionales más destacadas en la administración pública y su surgimiento parece estar vinculado con cuatro “megatendencias” administrativas: 1] Frenar el gasto público que genera la contratación de personal, 2] el viraje hacia la privatización y la cuasiprivatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la “subsidiariedad” en la prestación de servicios, 3] el desarrollo de tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos, y 4] enfoque en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental (Guillermo M. Cejudo, 2010, p. 48 - 49).

Según Cejudo (2010), el origen intelectual de la NGP se encuentra en dos escuelas de pensamiento: la teoría de la elección pública (*public choice*), y el gerencialismo (*managerialism*). De la teoría de la elección pública la NGP toma el escepticismo frente a los instrumentos tradicionales de gestión, la obsesión por introducir mecanismos de mercado que hagan contrapeso a las tendencias concentradoras y autocomplacientes de los burócratas y las agencias públicas, y el interés por construir sistemas de incentivos que hagan que el desempeño y los resultados de los funcionarios sean premiados o castigados, bajo el supuesto de que éstos actúan siempre conforme a decisiones estratégicas que maximizan sus ganancias, y no por vocación o valoraciones normativas. Del gerencialismo toma la demanda por mayor libertad de gestión; se entendía que para imaginar soluciones a los nuevos problemas públicos, responder rápidamente a un entorno cambiante y mantener motivada y alerta

a una organización pública era necesario alejarse de reglas homogeneizantes, disminuir las restricciones a la forma de decidir los contenidos de la acción gubernamental y los destinos del presupuesto y, ante todo, ampliar el espacio de maniobra para innovar, intentar soluciones e incluso fallar y aprender.

Por su parte, Pablo Pineda (2015), analiza las características más sobresalientes de la nueva propuesta de gestión gubernamental en la región latinoamericana, señalando que, el desarrollo que ha alcanzado en la región no ha sido el deseado, puesto que no se ha logrado tener el crecimiento económico y aún existe desigualdad en la distribución de la riqueza, considerando que esta situación tiene relación directa con el mediocre desempeño de su aparato gubernamental, que no ha sido capaz de atender con oportunidad y eficacia las necesidades de la sociedad, ni aportar las bases necesarias para impulsar el desarrollo económico y social. Asimismo, señala que las limitaciones del desempeño público en los países de la región pueden analizarse, desde una perspectiva institucionalista, diferenciando entre el entorno o arquitectura institucional, y las capacidades gubernamentales propiamente dichas - que abarca factores tales como la transparencia y la rendición de cuentas en que ésta se instrumenta, así como el apego a la legalidad y el grado de participación ciudadana en su diseño y evaluación - siendo éstos considerados en el paradigma de la llamada Nueva Gestión Pública, que no sólo analiza el desempeño del gobierno, sino que además propone su reorientación en base a un conjunto de lineamientos que aquí se estudian. Los autores Fernández, Y., Fernández, J. y Rodríguez (2008) señalan que según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) la Nueva Gestión Pública, se caracteriza por:

- Desregularización: Que busca disminuir las barreras burocráticas en el sector público que limitan la eficiencia y eficacia en el logro de sus resultados.
- Descentralización de los poderes de la gestión: Propone la creación de organizaciones más reducidas responsables de una función específica, lo cual permitirá un seguimiento más efectivo de sus actuaciones.
- Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora: Que los gestores públicos sean personas proactivas, a quienes no solo se les exige responsabilidades sino también se les motiva a lograr objetivos.

- Reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implantación de la función pública en la gestión y las reformas. Orientado a desarrollar capacidades estratégicas que permitan la evolución de la Administración Pública.
- Gestión más orientada hacia el cliente: El sector público debe responder a los intereses y necesidades del ciudadano.
- La introducción de la competencia y el mercado. La introducción de estos mecanismos en la gestión pública va a contribuir a conseguir menores costos y mejores resultados.
- Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial.
- Introducir mecanismos y/o herramientas del sector privado que contribuyan al sector público en la realización de tareas más eficientes y eficaces posibles.

2.2 Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es la entidad encargada de supervisar que los recursos públicos sean empleados de acuerdo con las leyes de nuestro país, y eso implica de manera primordial, evitar la corrupción dentro del Estado peruano. (La Contraloría General de la República, 2013)

En ese sentido, debemos indicar que:

La CGR es la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control, la cual está encargada de supervisar, vigilar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado. Para realizar con eficiencia sus funciones, cuenta con autonomía administrativa, funcional, económica y financiera (La Contraloría General de la República, 2021).

La CGR cuenta con importantes atribuciones otorgadas por ley, siendo algunas de ellas las siguientes:

- a) “Tener acceso en cualquier momento y sin limitación a los registros, documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad

individual” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley N° 27785, 2002, art. 22).

- b) “Ordenar que realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley N° 27785, 2002, art. 22).
- c) “Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, Ley N° 27785, 2002, art. 22).
- d) “Ejercer el control de desempeño de la ejecución presupuestal, formulando recomendaciones” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, 2002, art. 22).

Por tanto, cabe señalar que la definición de la misión de la Contraloría General de la República es: "Dirigir, supervisar y ejecutar el control a las entidades públicas para contribuir al uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos".

Y su visión se encuentra definida de la siguiente manera: "Ser reconocida como una institución de excelencia, que crea valor y contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos".

2.3 Auditoría de Desempeño para la mejorar la Gestión Pública

El origen de las auditorías de desempeño modernas se remonta a la década de 1970 en Reino Unido, Canadá, Estados Unidos, Suecia, Australia y Nueva Zelanda. Cada una de ellas con distintos enfoques, las auditorías de desempeño se orientan a medir el desempeño de los organismos del sector público en donde las medidas financieras no reflejan con suficiencia su actividad sin fines de lucro. Las auditorías de desempeño se pueden considerar una aplicación práctica de los principios de la nueva gestión pública (NGP), pretenden promover la economía, la eficiencia y la efectividad, y enfocan su atención en los resultados de las actividades gubernamentales (Yetano y Castillejos, 2019).

2.4 Auditoría de desempeño

Según la Directiva 008-2016-CG/GPROD (2016), la auditoría de desempeño se define como “el examen de la eficacia, eficiencia, economía, y calidad de la

producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.”

Es así que, dichas auditorías de desempeño tienen como propósito buscar la mejora de gestión de las entidades públicas para brindar un servicio que satisfaga al usuario. Asimismo, sirve como auto examinación para la entidad auditada ya que le permite medir el grado de avance sobre el logro de los objetivos (Chalco y Bernilla, 2018, p. 10)

El control gubernamental que se ejerce a través de esta clase de auditoría, también se realiza en diversos países.

Tabla 06: Entes de control del sector público.

País	Perú	Colombia	México	Chile
Ente de control	Contraloría General de la República del Perú (CGR)	Contraloría General de la República de Colombia	Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Contraloría General de la República de Chile
Propósito	Dirigir, supervisar y ejecutar el control a las entidades públicas para contribuir al uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos.	Velar por el buen uso de los recursos y bienes públicos, así como contribuir a la modernización del Estado a través de líneas de mejoramiento continuo en las entidades del sector público.	Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como el gasto público.	Velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y respecto del principio de probidad administrativa.

Fuente: Leydi Chalco y Eny Bernilla, 2018

2.5 Objetivo de las Auditorías de Desempeño

En esta clase de auditoría se plantean los siguientes objetivos en el proceso de producción y entrega del bien o servicio público (Dextre, 2016):

- “Identificar los factores que afectan el logro de los objetivos” (Dextre, 2016).
- “Establecer si el seguimiento, supervisión y evaluación del proceso son adecuados, proveen información suficiente y que aporte en la toma de decisiones” (Dextre, 2016).
- “Establecer si la ejecución del proceso se realiza de manera eficaz, eficiente, económica y con calidad” (Dextre, 2016).

2.6 Metodología para la ejecución de Auditorías de Desempeño

El literal g) del numeral 2.1 del punto 2 del capítulo V *Desarrollo del servicio de control y sus procesos vinculados* de la Directiva N° 008-2016-CG/PROD “Auditoría de Desempeño” y “Manual de Auditoría de Desempeño”, aprobado el 4 de mayo del 2016 mediante Resolución de Contraloría N.° 122-2016-CG señala que;

La auditoría de desempeño utiliza y combina diversas herramientas de recojo de datos y métodos de análisis de datos cualitativos y cuantitativos, con flexibilidad en la elección de los mismos. Lo hace de manera pragmática; es decir, utilizando aquellos métodos que sirven mejor al desarrollo de la auditoría, lo cual depende de la naturaleza de las preguntas y la dimensión de desempeño a la cual se refieren (Resolución de Contraloría N° 122-2016-CG, 2016).

Asimismo, el referido manual precisa que;

(...) algunas preguntas de auditoría se responden mejor de manera cuantitativa, otras de manera cualitativa y algunas utilizando ambos tipos de métodos. Cuando se buscan explicaciones generales, se usan métodos cuantitativos. Cuando se buscan descripciones y explicaciones complejas del problema de desempeño y sus causas, en contextos particulares, se usan métodos cualitativos. Se pueden emplear distintos tipos de métodos dentro de una misma pregunta. La comisión debe precisar y justificar su elección del diseño cuantitativo, cualitativo o mixto para cada una de las preguntas de auditoría (Resolución de Contraloría N° 122-2016-CG, 2016).

A continuación, conforme a los literales g.1 y g.2 del literal g) del numeral 2.1 del punto 2 del capítulo V *Desarrollo del servicio de control y sus procesos vinculados* de la Directiva N° 008-2016-CG/PROD “Auditoría de Desempeño” y “Manual de Auditoría de Desempeño”, aprobado el 4 de mayo del 2016 mediante Resolución de Contraloría N.° 122-2016-CG, los tipos de metodologías utilizados en las Auditorías de Desempeño son los siguientes:

Métodos cuantitativos: “Permiten describir las características del subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante, así como entender, explicar y predecir patrones o relaciones entre distintas

variables asociadas a aquel. Se analizan datos numéricos provenientes de una población (universo o número total de elementos que comparten ciertas características) o una muestra representativa de esta” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).

Métodos cualitativos: “Recogen información sobre conocimientos, experiencias y percepciones de los participantes, a fin de establecer patrones comunes en los mecanismos que permiten la producción y entrega del bien o servicio público e identificar los factores que contribuyen a un desempeño dado.”. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g)

Para las auditorías materia de la presente investigación, se usa principalmente el estudio de caso, que puede ser individual o comparado.

- Estudio de caso individual: “Permite examinar una situación de desempeño dentro de una unidad específica seleccionada en un lapso dado. Al estudiar un solo caso, se detalla en profundidad las características de la situación y sus causas, así como el contexto en el que se desarrollan”. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).

El caso individual se selecciona con criterios explícitos; puede ser un caso inusual, típico, o crítico

- Estudio de caso comparado: “Permite examinar una situación de desempeño dentro de pocas unidades (entre dos y diez casos) en un lapso dado.”. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).

En esta clase de estudio se diferencian dos tipos de diseño: casos más similares o casos más diferentes y en ambos diseños se identifica: una variable dependiente que describe la situación y variables independientes que serían causas de dicha situación, de acuerdo con la teoría explícita. Se comparan los casos, seleccionados por características especiales, con el propósito de contrastar hipótesis sobre las causas de su desempeño.

“Para el recojo de datos cualitativos, las principales herramientas son: entrevista, panel de expertos, taller participativo, grupo focal, observación no participante y usuario oculto”. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g)

Las formas de muestreo cualitativo más usadas en la auditoría de desempeño son:

- Muestreo cualitativo estructural: “consiste en seleccionar a los participantes de modo que, en la muestra, se encuentren representados distintos grupos con respecto a una o más variables de interés”. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g)
- Muestreo “bola de nieve”: “Aplica en casos específicos cuando es importante identificar a personas con un conocimiento especial sobre el problema de auditoría. Se identifica a un informante clave y se le pregunta quién sabe mucho del tema o con quién se debería hablar y así sucesivamente” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g)

Respecto al recojo de datos documentales, se distinguen tres herramientas, clasificadas según la naturaleza de los documentos revisados, los cuales son revisión de normas y documentos de gestión, revisión de expedientes y revisión de literatura especializada.

Finalmente, la Directiva N° 008-2016-CG/GPROD recomienda la triangulación mediante el uso y combinación de herramientas para mejorar la confiabilidad de los resultados alcanzados.

Métodos mixtos: “Integran de manera sistemática los métodos cuantitativos y cualitativos. Implican el recojo y análisis de datos numéricos y no numéricos para obtener una mejor comprensión del subproceso (referido a la producción o entrega de un bien o servicio público) o proceso de soporte relevante en la pregunta de auditoría” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).

El diseño de un método mixto depende de la naturaleza del recojo de datos, la prioridad y el lugar donde ocurre la integración. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).

- La naturaleza del recojo de datos, si se hace de manera concurrente o secuencial; se puede usar un mismo instrumento, como un cuestionario, para recoger datos numéricos y no numéricos (p. ej. respuestas a preguntas abiertas). (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).
- La prioridad del tipo de datos (numéricos o no numéricos) para producir los resultados; es decir, si tienen igual o desigual prioridad; se puede transformar temas cualitativos en ítems o escalas numéricas para compararlos con variables cuantitativas El lugar donde ocurre la integración; si se realiza durante (i) el

recojo de datos, (ii) el análisis, o (iii) la interpretación de los resultados, se puede examinar los resultados de análisis cuantitativos y cualitativos para determinar si hay convergencia. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g).

“De acuerdo con esto, en la auditoría de desempeño, se pueden usar los diseños secuenciales, con énfasis cualitativo o cuantitativo, y el diseño concurrente de triangulación. Para identificarlos, se usa una notación específica que señala la naturaleza del recojo (flecha para señalar la secuencia) y la prioridad del tipo de datos (letras mayúsculas para reflejar el tipo de datos que es prioritario)”. (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 2.1, literal g)

Éstas son las metodologías usadas para que las auditorías de desempeño puedan ser eficientes y eficaces, dependiendo de las situaciones específicas que requiera cada auditoría.

CAPÍTULO III

MARCO NORMATIVO

3.1 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021

La gestión pública moderna está orientada a la búsqueda de resultados al servicio del ciudadano. Para lo cual, se requiere contar con funcionarios públicos calificados orientados que estén capacitados para atender las necesidades de los ciudadanos, a fin de buscar como resultado la mayor satisfacción de estas necesidades, garantizando sus derechos y al menor costo posible.

Es por ello que el Estado peruano a través de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP), como ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, ha formulado la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), como principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú con la finalidad de impulsar, en todas las entidades públicas el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país.

Es así que, la PNMGP señala que una gestión pública orientada a resultados efectiva se alcanzará cuando las entidades estén en capacidad de:

- Establecer objetivos claros y articulados expresados en metas
- Formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos
- Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo y los de soporte
- Reorganizar las competencias y funciones adecuándolos a una organización basada en procesos de la cadena de valor
- Establecer indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar si los insumos, productos y resultados.

Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública

La Política de Modernización de la gestión pública cuenta con cinco pilares centrales que permiten su libre funcionamiento, los cuales son: i) las políticas públicas nacionales y el planeamiento, ii) el presupuesto para resultados, iii) la gestión por procesos y la organización institucional, iv) el servicio civil meritocrático y v) el seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento; estos pilares deben ser apoyados por tres ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional (gobierno colaborativo multinivel); siendo animados por un proceso explícito de gestión del cambio. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

i. Las políticas públicas nacionales y el planeamiento

El Estado cuenta con políticas públicas con objetivos estratégicos claros, que reflejan las prioridades de país. Así, los distintos niveles de gobierno, comenzando por el Nacional, dictan políticas y las instituciones públicas deben reflejar las mismas en objetivos claros y con una ruta clara de cómo lograrlos. El planeamiento es un sistema articulado desde el nivel nacional y, es el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, quien está encargado de articular los objetivos estratégicos en los distintos niveles de gobierno. La Modernización de la Gestión Pública se enmarca en el objetivo nacional del eje 3 del Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

ii. El presupuesto para resultados

La reforma del Sistema de Presupuesto Público impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF - plantea lo siguiente:

- Lograr a través de los Programas Presupuestales, una mayor articulación del presupuesto con las políticas públicas y prioridades nacionales y entre éstas y los objetivos estratégicos y operativos de todas las entidades en los tres niveles de gobierno. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)
- Promover intervenciones orientadas a resultados, migrando del enfoque inercial de asignación de recursos hacia uno enfocado en productos y resultados. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

Para ello, las entidades deberán buscar evidencia acerca de la manera como las intervenciones y los productos que se financian lograrán resultados que brinden la mayor satisfacción a la población. Ello exige expresar con claridad los procesos a través de los cuales transformarán los insumos disponibles en aquellos productos que tendrán como resultado la mayor satisfacción del ciudadano y con base en esos procesos, identificar los insumos requeridos y sus costos. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

iii. La gestión por procesos y la organización institucional

La gestión por procesos en todas las entidades, para que brinden a los ciudadanos servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que los beneficien, para ello deberán priorizar aquellos procesos que sean más relevantes de acuerdo con la demanda ciudadana, a su Plan Estratégico, a sus competencias y los componentes de los programas presupuestales que tuvieren a su cargo, para luego poder organizarse en función a dicha priorización de procesos. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

iv. Servicio civil meritocrático

La PNMGP incorpora y se articula con la reforma del servicio civil que se viene impulsando desde la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, la que ha definido el sistema administrativo de gestión de

recursos humanos como un sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retener y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

v. El seguimiento, monitoreo, evaluación y la gestión del conocimiento

El seguimiento o monitoreo es un proceso organizado para verificar que una actividad o una secuencia de actividades transcurren como se había previsto dentro de un determinado periodo de tiempo. La evaluación es un proceso por el cual se determinan cambios generados por una actividad o secuencia de actividades, a partir de la comparación entre el estado inicial y el estado actual, utilizando herramientas cualitativas y cuantitativas. La gestión del conocimiento es un aspecto clave de la PNMGP ya que permite identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

Figura 05: Pilares centrales de la PNMGP



Fuente: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

3.2 Directiva N° 008-2016-CG/GPROD “Auditoría de Desempeño” y “Manual de Auditoría de Desempeño”

Nuestro trabajo de investigación busca analizar la Auditoría de Desempeño ejecutada por la Contraloría General de la República. En ese sentido, tomaremos como instrumento normativo y técnico de referencia la Directiva 008-2016-CG/GPROD (en adelante, la Directiva) aprobada por la Contraloría General de la República mediante Resolución de Contraloría N° 122-2016-CG, además de la normatividad vinculada a la realización de auditorías propias de la Contraloría General de la República.

Dentro del marco de la Directiva, en su numeral 6.1, se conceptualiza a la Auditoría de Desempeño como un examen de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de la producción y entrega de los bienes o servicios que realizan las entidades públicas, con la finalidad de alcanzar resultados en beneficio del ciudadano.

Asimismo, es importante señalar que la Directiva, en su numeral 6.3, señala cuales son las características de las Auditorías de Desempeño, siendo estas siguientes:

- a) “Constructiva: Sus resultados están encaminados a la propuesta de mejoras en la gestión pública, más que sancionar los resultados de la gestión” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.1).
- b) “Interdisciplinaria: Su análisis integra los conocimientos de varias disciplinas académicas, según la materia que se analice. Por ello, se requiere de una amplia gama de herramientas y métodos que se eligen en función de la naturaleza del problema a analizar” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.1).
- c) “Orientada al ciudadano: Contribuye a una gestión pública orientada a resultados, en la que el Estado define sus intervenciones a partir de las necesidades de la población con criterio inclusivo” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.1).
- d) “Participativa: La auditoría incorpora mecanismos de colaboración y compromiso activo de los gestores (titulares, representantes y personal técnico de las entidades públicas responsables de la producción y la entrega del bien o servicio público a examinar), lo cual facilita su apropiación de los objetivos de la auditoría y favorece la implementación efectiva de las recomendaciones. Asimismo, permite la participación de los actores clave (individuos, grupos o entidades que pueden influir en el proceso de producción y entrega del bien o

servicio público y contribuir al logro de sus resultados), con la finalidad de conocer sus intereses, opiniones e información relevante en el desarrollo de la auditoría” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.1).

- e) “Transversal: Se realiza un análisis integral de la producción y la entrega de los bienes o servicios, en donde pueden intervenir diversas entidades públicas, de distintos sectores o niveles de gobierno” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.1).

Adicionalmente, resulta importante mencionar que la Directiva, en su numeral 6.5, define cuales son los objetivos de las Auditorias de Desempeño, las mismas que mencionamos a continuación:

- a) “Identificar los factores que afectan el logro de los objetivos en la producción y entrega del bien o servicio público” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.5).
- b) “Establecer si el seguimiento (monitoreo), supervisión y evaluación del proceso de producción y entrega del bien o servicio público que realizan las entidades públicas son adecuados; principalmente, si proveen información necesaria y suficiente y si esta es utilizada en la toma de decisiones” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.5).
- c) “Establecer si la ejecución del proceso de producción y entrega del bien o servicio público se realiza de manera eficaz, eficiente, económica y con calidad” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 6.5).

Etapas del Servicio de la Auditoria de Desempeño

En el numeral 7.2 de la Directiva se detalla las etapas de la Auditoria de Desempeño, las cuales señalamos a continuación:

Planificación

En esa etapa se establece la estrategia general para conducir la Auditoría de Desempeño, para ello, se elabora el plan de auditoría que contiene la matriz de planificación y el programa de auditoría. A continuación, se indican las actividades a realizar (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).:

- a) “Comprender la materia a examinar y su problema asociado: Se revisa la carpeta de servicio, se actualiza la información ahí contenida y se profundiza su comprensión sobre la materia a examinar y el problema asociado” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- b) “Analizar las relaciones causales del problema asociado: Se identifican y se clasifican las posibles causas del problema asociado, seleccionando las de mayor relevancia. Luego, se identifican las causas directas e indirectas, sustentando la existencia de relaciones causales entre las mismas” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- c) “Identificar el problema de auditoría a examinar y sus causas: El problema de auditoría es una situación que afecta la eficacia, la eficiencia, la economía o la calidad en la producción y la entrega de la materia a examinar” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- d) “El problema de auditoría y sus causas se identifican a partir del análisis de relaciones causales, considerando los siguientes factores: Lo que es factible de auditar (según la información disponible, los métodos y las capacidades de la comisión auditora), la relevancia de las causas (excluyendo causas externas, fuera del control del gestor) y la contribución potencial de una auditoría que examine dicho problema y causas” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- e) “Formular las preguntas y los objetivos de auditoría: La pregunta general y las preguntas específicas de la Auditoría de Desempeño se formulan en el marco de una dimensión de desempeño, a partir de la identificación del problema de auditoría y sus posibles causas. De estas preguntas se derivan el objetivo general y los objetivos específicos, respectivamente” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- f) “Establecer los criterios: Los criterios son los estándares bajo los cuales se evalúa la evidencia y se interpretan los resultados. Permiten un análisis consistente de las preguntas de auditoría. Definen el desempeño esperado, a partir de información científica, normas, mejores prácticas (benchmarking), juicio de expertos, entre otros” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).

- g) “Definir el alcance de la auditoría, El alcance define el límite de la auditoría, a partir de las preguntas de auditoría, las entidades públicas involucradas en la producción y la entrega del bien o servicio, el ámbito geográfico al cual se orientan los resultados y el periodo que abarca” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- h) “Establecer la metodología, La metodología refleja la estrategia de análisis para responder las preguntas de auditoría. Asegura la coherencia entre las preguntas de auditoría, los criterios, las fuentes de datos, las herramientas de recojo de datos y los métodos de análisis. Para cada pregunta de auditoría, se define el uso de métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos (que combinan los anteriores)” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- i) “Elaborar la matriz de planificación: La matriz de planificación es un resumen de la metodología de la auditoría. Contiene los enunciados del problema de auditoría, las preguntas de auditoría, las fuentes de datos, las herramientas de recojo de datos, los métodos de análisis y las limitaciones del diseño” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- j) “Elaborar el programa de auditoría: El programa de auditoría contiene los procedimientos, plazos necesarios y personal responsable para el cumplimiento de los objetivos de la auditoría; elaborar y aprobar el plan de auditoría” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).

Realizadas las actividades anteriores, la comisión auditora elabora el plan de auditoría, este contiene una descripción de la materia a examinar y el problema de auditoría. Asimismo, presenta las preguntas de auditoría, los objetivos, los criterios y el alcance de esta, detalla la metodología a seguir (incluyendo la matriz de planificación como un anexo) y la organización de la auditoría (recursos humanos, financieros y tiempos asignados para la ejecución) (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).

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

Ejecución

“La ejecución se inicia con la acreditación de la comisión auditora. Durante esta etapa se aplica el plan de auditoría, a fin de obtener las evidencias que sustenten los resultados, las conclusiones y las recomendaciones. Con esta información, se elabora la matriz de resultados, con base a la cual se obtienen los resultados de la auditoría” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).

En esta etapa se realizan las siguientes actividades: Organizar el manejo de las evidencias, recoger los datos, registrar y procesar los datos, analizar la información, elaborar la matriz de resultados, comunicar los resultados y evaluar los comentarios de los gestores, así como la elaboración del documento que contiene los resultados de la auditoría.

Elaboración del Informe

En la etapa de elaboración de informe, se presentan las siguientes actividades:

- a) “Elaborar el informe de auditoría: Es el documento técnico que contiene los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la auditoría. El informe debe ser convincente, las conclusiones y recomendaciones deben deducir lógica y análisis de los hechos o argumentos expuestos” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).
- b) “Aprobar y remitir el informe de auditoría: El informe se aprueba por los niveles gerenciales correspondientes, luego de su aprobación se remite a los gestores. Además, se elabora un resumen ejecutivo que describe brevemente los principales resultados y recomendaciones de la auditoría” (Directiva 008-2016-CG/GPROD, 2016, num. 7.2).

Cierre del Servicio de Auditoría de Desempeño

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

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA

La metodología empleada en la presente pesquisa es cuantitativa, de diseño descriptivo, la cual se desarrollará sobre la revisión de la base de datos del Aplicativo Sigueplan de la Contraloría General de la República, y se soportará sobre la base de un cuestionario aplicado a los servidores y exservidores que realizaron el seguimiento de los planes de acción, quienes nos brindarán información cualitativa valiosa para la estimación del modelo antes planteado. En ese sentido, se hará uso de herramientas de investigación como cuestionarios, para la obtención de datos relevantes para determinar causalidad entre las acciones de seguimiento y el cumplimiento de los Planes de acción, así como la evaluación de un modelo de regresión lineal múltiple que permita determinar una posible relación causal entre las variables antes mencionadas.

Limitaciones

Para la aplicación de la encuesta, se identificó como colaboradores a los cinco auditores que estuvieron a cargo del trabajo de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las Auditorías de Desempeño en la Contraloría General de la República durante el periodo de la evaluación, siendo solo cuatro auditores quienes accedieron a responder el cuestionario.

Las limitaciones identificadas para el desarrollo del cuestionario han sido; i) ubicar a los auditores, ya que el área encargada de realizar las auditorías de desempeño fue reestructurada y sus miembros fueron reasignados a otras áreas dentro de la CGR, ii) a razón de la pandemia, COVID-19, el personal de la CGR se encuentra trabajando de manera semi-presencial y por medidas de seguridad se les tuvo que contactar a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas, motivo por el cual, se empleó la herramienta del cuestionario virtual, siendo la alternativa más idónea frente a la entrevista exploratoria – herramienta de recolección de información que demandaría mayor contacto y que por el contexto actual no fue factible para la aplicación en el presente trabajo de investigación ,iii) lenta respuesta de los encuestados en la entrega oportuna de los cuestionarios, debido al bajo nivel de confianza o por falta de tiempo fuera de su

horario laboral, y como última limitante se tuvo iv) el equipo a cargo del seguimiento a la implementación de las acciones de mejora solo contaba con cinco auditores a cargo, de los cuales se obtuvo respuesta de 4 para el llenado del cuestionario elaborado como parte del presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS Y RESULTADOS

Análisis del seguimiento de los Planes de Acción del Sigueplan

La ISSAI 300 – “Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño” contiene las principales etapas del proceso de la Auditoría de Desempeño, siendo el seguimiento una etapa esencial referida a la examinación de los auditores de las acciones correctivas adoptadas por parte responsable de su implementación. Señalando además que ésta aumenta el valor del proceso de la auditoría mediante el fortalecimiento del impacto, y la definición de las bases para mejorar un posible trabajo de auditoría a futuro, proporcionando a los auditores lecciones útiles e indicadores de desempeño. El seguimiento puede contribuir a una mejor comprensión del valor añadido por la auditoría de desempeño en un determinado período de tiempo o área temática (Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, 2019).

Asimismo, el Manual de Implementación de ISSAI (2020) señala que, una de las razones para realizar las acciones de seguimiento es determinar el impacto que la auditoría ha tenido en la mejora de políticas públicas y prestación de servicios. En ese sentido, determina las formas de medir el impacto de la implementación de sus recomendaciones, conforme a lo siguiente:

- **El Financiero:** Son los beneficios relacionados con reducciones de gastos o aumentos de ingresos.
- **El Cualitativo y cuantificable:** Son los beneficios relacionados con mejoras en el desempeño que se pueden cuantificar. Por ejemplo, la implementación de una recomendación resultó en una reducción de 15 días en el tiempo de espera para el tratamiento del cáncer de pulmón.
- **El Cualitativo y no cuantificable:** Beneficios relacionados con la mejora del rendimiento que no se pueden cuantificar. Por ejemplo, la implementación de una recomendación resultó en procedimientos de seguridad mejorados para el personal que maneja materiales peligrosos.

Por otro lado, según lo señalado por Yetano y Castillejos (2019), para analizar los resultados de las Auditorías de Desempeño en un escenario determinado, es preciso estudiar la implementación real de las recomendaciones formuladas y cómo se desarrollaron en cada escenario auditado; asimismo, para medir su efectividad debe enfocarse en la implementación real de las recomendaciones de los reportes o en las percepciones de los servidores públicos de los órganos auditados; es aquí donde el

seguimiento asume un rol fundamental para aumentar el nivel de implementación de las recomendaciones

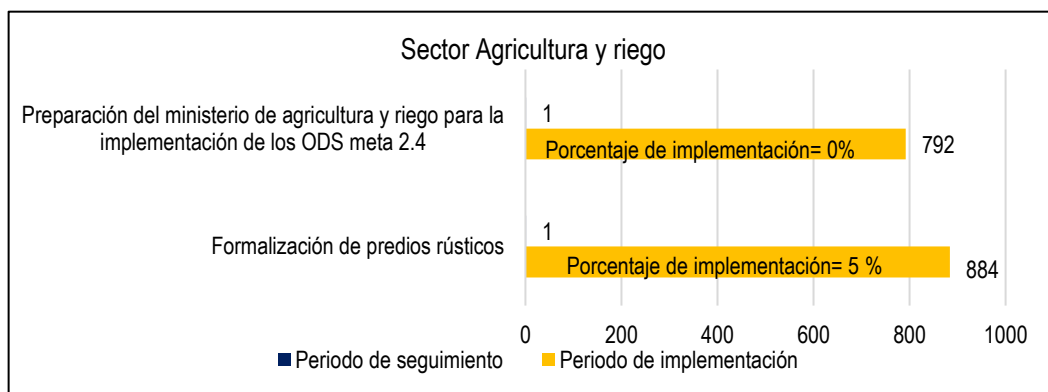
Ahora bien, de los 16 Planes de Acción analizados, se tiene los resultados siguientes:

En el Sector Agricultura y Riego se emitieron un total de dos Planes de Acción, los cuales forman parte del periodo de evaluación del presente trabajo de investigación.

Al respecto, el Plan de Acción derivado de la Auditoría de desempeño “Preparación del Minagri para la implementación de los ODS meta 2.4” tiene un periodo de implementación de 792 días. En relación con el seguimiento efectuado, se tiene un solo día dado que no hubo continuidad, ocasionando que su porcentaje de implementación de un total de 16 acciones de mejora sea de 0%.

Por otro lado, el Plan de Acción referido a la Auditoría de desempeño “Formalización de Predios Rústicos” ejecutada el 2016, tuvo un total de 884 días, con un periodo de un día lo que conllevó a que el referido Plan de Acción no logre implementarse al 100% en dicho periodo, alcanzando solamente el 5% de implementación de un total de 20 acciones de mejora. Lo anteriormente descrito se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 06: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Agricultura y riego

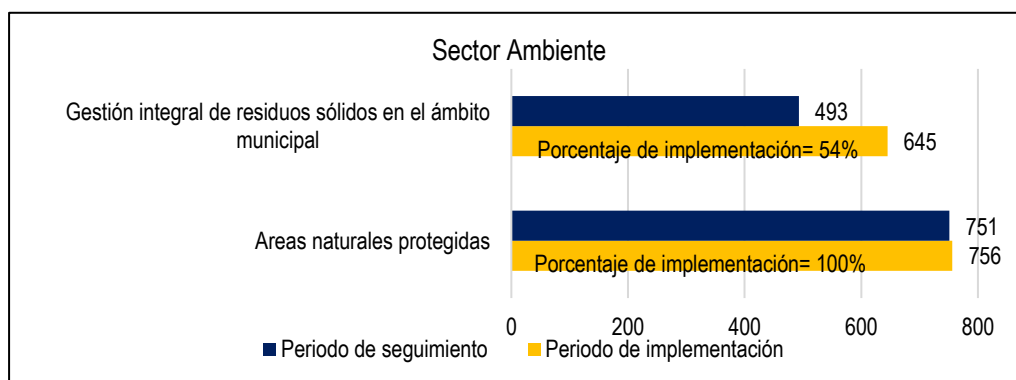


Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

En el Sector Ambiente se cuenta con dos Planes de Acción, uno de ellos derivado de la Auditoría de desempeño “Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Ámbito Municipal” con un periodo de implementación de 645 días. Con relación al seguimiento, se evidenció que contó con 493 días, alcanzando con ello el 54% de implementación de un total de 37 acciones de mejora.

Respecto al Plan de Acción referido a la Auditoría de desempeño “Áreas Naturales Protegidas” tuvo un total de 756 días de implementación, con un seguimiento correspondiente a 751 días, alcanzando un 100% de implementación de un total de 36 acciones de mejora.

Figura 07: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Ambiente

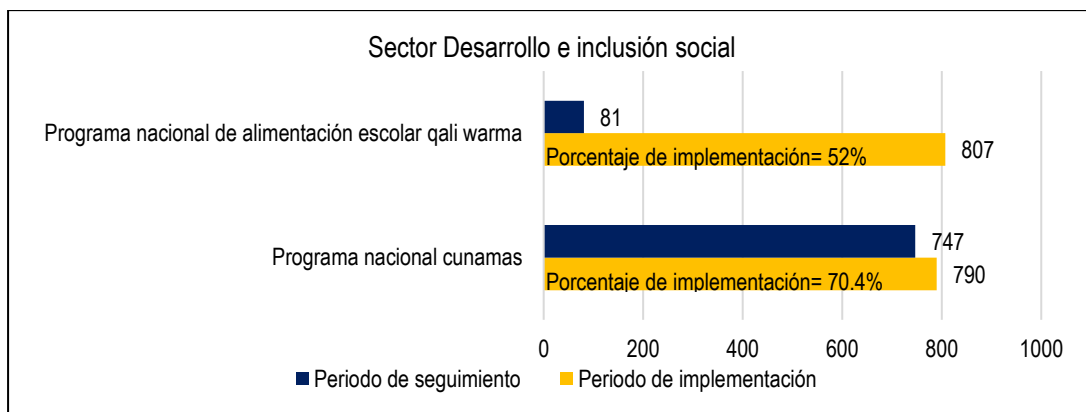


Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

En relación con el Sector Desarrollo e Inclusión Social se cuenta con dos Planes de Acción. Respecto al Plan de Acción derivado de la Auditoría de desempeño “Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma” tuvo un periodo de implementación de 807 días, con un periodo de seguimiento que corresponde a 81 días, alcanzando con ello un 52 % de implementación de un total de 25 acciones de mejora.

Por otro lado, el Plan de Acción referido a la Auditoría de desempeño “Programa Cuna Más” tuvo un total de 790 días de implementación, con un seguimiento de 747 días, alcanzando el 70.4% de implementación de un total de 27 acciones de mejora.

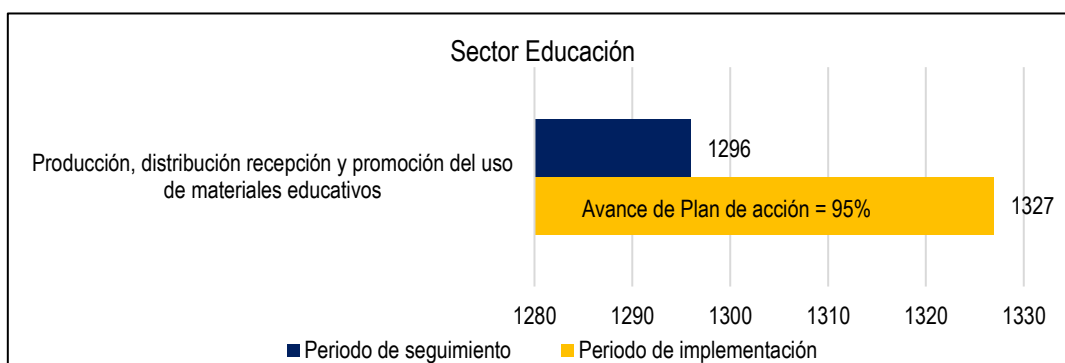
Figura 08: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Desarrollo e inclusión social



Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

Con relación al Sector Educación, se cuenta con un Plan de Acción derivado de la Auditoría de desempeño “Producción, distribución, recepción y promoción del uso de materiales educativos” que tuvo un periodo de implementación de 1327 días, y con acciones de seguimiento correspondiente a 1296 días, alcanzando con ello un 95% de implementación de un total de 26 acciones de mejora.

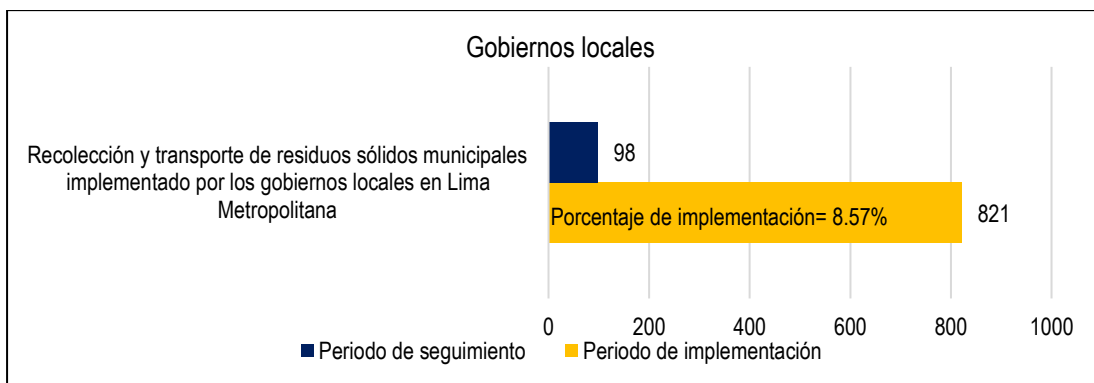
Figura 09: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Educación



Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

En los Gobiernos Locales se cuenta con un Plan de Acción derivado de la Auditoría de desempeño “Recolección y transporte de residuos sólidos municipales implementado por los gobiernos locales en Lima Metropolitana” que tuvo un periodo de implementación de 821 días, con acciones de seguimiento de 98 días, alcanzando con ello el 8.57% de implementación de un total de 35 acciones de mejora.

Figura 10: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción de los Gobiernos locales

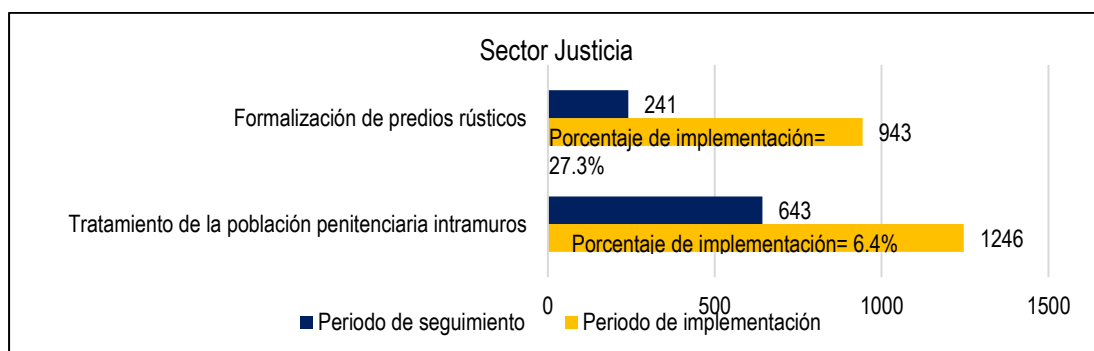


Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

En el Sector Justicia se emitieron un total de dos Planes de Acción. En relación con la Auditoría de desempeño “Formalización de predios rústicos”, se tuvo un total de 943 días de implementación con acciones de seguimiento de 241 días, alcanzando el 27.3% de implementación de un total de 11 acciones de mejora.

Respecto a la Auditoría de Desempeño al “Tratamiento de la población penitenciaria intramuros” tuvo un total de 1246 días de implementación, con acciones de seguimiento de 643 días, alcanzando el 6.4% de implementación de un total de 78 acciones de mejora.

Figura 11: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Justicia

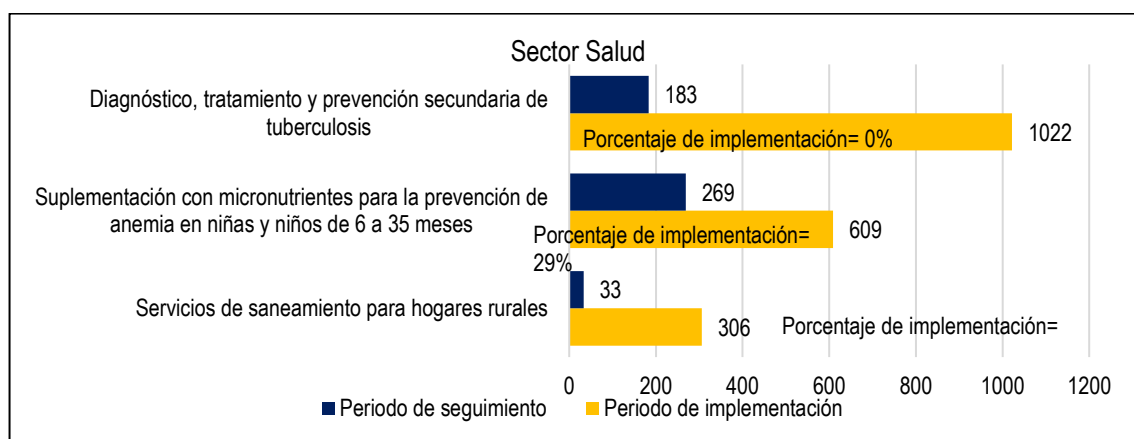


Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

En el Sector Salud se emitieron un total de tres Planes de Acción, en relación a la Auditoría de desempeño “Diagnóstico, tratamiento y prevención secundaria de tuberculosis” tuvo un total de 1022 días de implementación con acciones de seguimiento solo por 183 días, lo que conllevó a que el referido Plan de Acción no logre implementarse al 100% en dicho periodo, alcanzando el 0% de implementación de un total de 81 acciones de mejora.

Asimismo, en relación con la Auditoría de Desempeño a la “Suplementación con micronutrientes para la prevención de anemia en niños de 6 a 35 meses”, tuvo un total de 609 días de implementación con acciones de seguimiento por 269 días, alcanzando el 29% de implementación de un total de 21 acciones de mejora. Respecto a la Auditoría de Desempeño de “Servicios de saneamiento para hogares rurales” se tuvo un total de 306 días de implementación con acciones de seguimiento de 33 días, el referido Plan de Acción logró implementarse al 16%, de un total de 31 acciones de mejora, conforme se muestra en el gráfico siguiente:

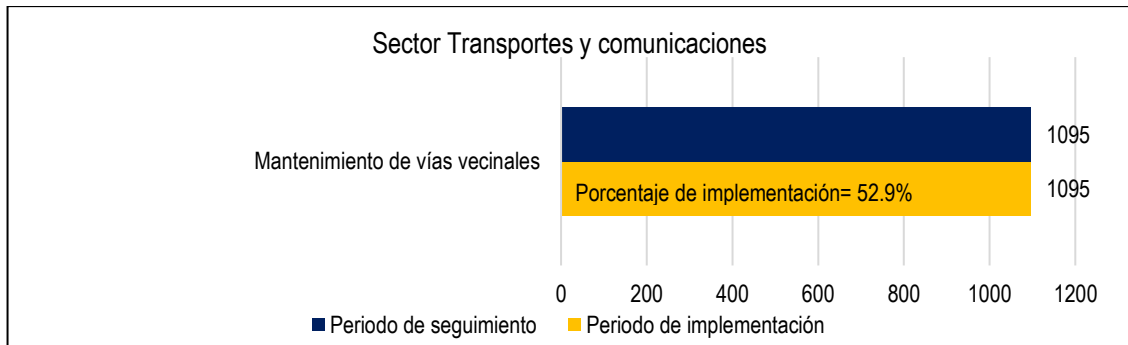
Figura 12: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Salud



Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
Elaboración propia

En el Sector Transportes y Comunicaciones se emitió un Plan de Acción, relacionado a la Auditoría de desempeño “Mantenimiento de vías vecinales”, con un total de 1095 días de implementación, el cual, sí tuvo seguimiento durante todos los días de su implementación; sin embargo, el referido Plan de Acción se logró implementar sólo al 52.9% de un total de 34 acciones de mejora, conforme se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 13: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Transportes y comunicaciones

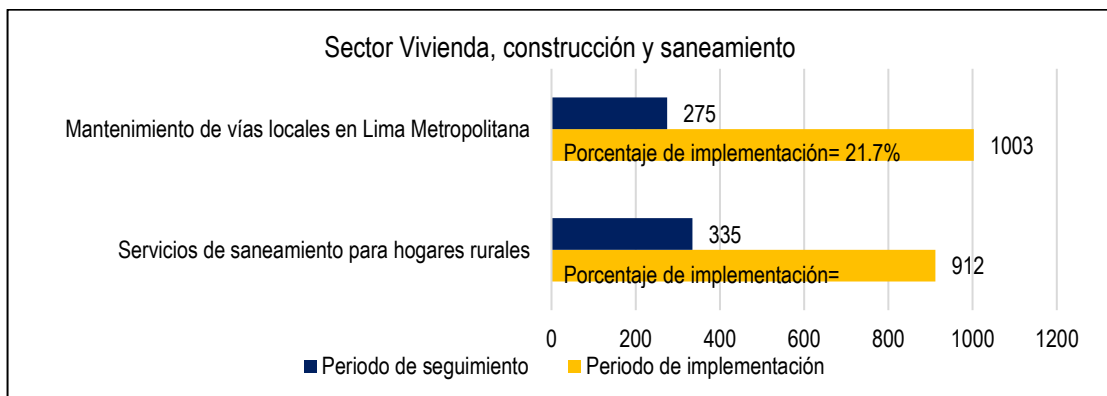


Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
 Elaboración propia

En el Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento se emitieron un total de dos Planes de Acción. En relación con la Auditoría de Desempeño al “Mantenimiento de vías locales en Lima Metropolitana”, se tuvo un total de 1003 días de implementación con acciones de seguimiento por 275 días, alcanzando el 21.7% de implementación de un total de 23 acciones de mejora.

Respecto a la Auditoría de Desempeño de “Servicios de mantenimiento para hogares rurales”, se tuvo un total de 912 días de implementación con acciones de seguimiento por 335 días, alcanzando el 33.3% de implementación de un total de 25 acciones de mejora, conforme se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 14: Periodo de implementación y seguimiento (en días) de los Planes de Acción del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento



Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021
 Elaboración propia

Adicionalmente, cabe señalar que se realizó una revisión del registro relacionado al nivel de cumplimiento de acciones de mejora publicado en el Sigueplan, advirtiéndose el detalle siguiente:

Tabla 07: Registro de nivel de cumplimiento de acciones de mejora según Sigueplan

N°	Entidad	Sector	Servicio auditado	Total de acciones	Nivel de cumplimiento (Sistemat)	Nivel de cumplimiento (Real)	Avance de cumplimiento (Sistema)	Avance de cumplimiento (Real)
1	SERNANP	Ambiente	Áreas naturales protegidas	36	Total	Total	100.00%	100.00%
2	MTC	Transportes y comunicaciones	Mantenimiento de vías vecinales	34	Moderado	Moderado	62.07%	52.94%
3	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional cunamas	27	Moderado	Moderado	95.00%	70.37%
4	MINEDU	Educación	Producción, distribución recepción y promoción del uso de materiales educativos	26	Moderado	Moderado	95.15%	95.15%
5	MINAM	Ambiente	Gestión integral de residuos sólidos en el ámbito municipal	37	Moderado	Moderado	74.07%	54.05%
6	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Servicios de saneamiento para hogares rurales	21	Moderado	Bajo	87.50%	33.33%
7	MINSA	Salud	Servicios de saneamiento para hogares rurales	31	Bajo	Bajo	16.13%	16.13%
8	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional de alimentación escolar qali warma	25	Moderado	Moderado	86.67%	52.00%
9	MINSA	Salud	Suplementación con micronutrientes para la prevención de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses	21	Bajo	Bajo	28.57%	28.57%
10	INPE	Justicia	Tratamiento de la población penitenciaria intramuros	78	Bajo	Bajo	7.69%	6.41%
11	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Mantenimiento de vías locales en Lima Metropolitana	23	Total	Bajo	100.00%	21.74%
12	MML	Gobiernos locales	Recolección y transporte de residuos sólidos municipales implementado por los gobiernos locales en Lima Metropolitana	35	Total	Bajo	100.00%	8.57%
13	MINAGRI	Agricultura y riego	Formalización de predios rústicos	20	Total	Bajo	100.00%	5.00%
14	SUNARP	Justicia	Formalización de predios rústicos	11	Total	Bajo	100.00%	27.27%
15	MINAGRI	Agricultura y riego	Preparación del ministerio de agricultura y riego para la implementación de los ODS meta 2.4	16	Nulo	Nulo	0.00%	0.00%
16	MINSA	Salud	Diagnóstico, tratamiento y prevención secundaria de tuberculosis	81	Nulo	Nulo	0.00%	0.00%

Fuente: Sigueplan, revisión al 09/06/2021

Elaboración propia

Tal como se observa en el cuadro anterior, cinco Sectores (SERNANP, MVCS, MML, MINAGRI, SUNARP) si bien cuentan con la categoría de nivel de cumplimiento “TOTAL”, sin embargo, al ingresar al detalle de cada Plan de Acción, se advierte que

cuatro de ellos cuentan con un nivel de cumplimiento que estaría clasificado como “BAJO”, por no contar con el 100% de acciones de mejora registradas y evaluadas.

Es importante mencionar, que el Manual de Implementación de ISSAI (2020) señala que, el seguimiento de los hallazgos y recomendaciones de la auditoría establece los propósitos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- **Identificar hasta qué punto las entidades auditadas han implementado cambios en respuesta a los hallazgos y recomendaciones de la auditoría:** El seguimiento puede ayudar a determinar qué acciones han tomado las entidades auditadas para remediar cualquier debilidad identificada como resultado de la auditoría.
- **Determinar los impactos que se pueden atribuir a la auditoría:** El seguimiento puede revelar ahorros de costos y mejoras no financieras que se pueden atribuir a las auditorías.
- **Identificar áreas que serían útiles para el seguimiento en el trabajo futuro:** El seguimiento de los hallazgos y recomendaciones de auditorías anteriores puede ayudar a identificar casos en los que valdría la pena realizar una nueva auditoría para determinar cómo ha cambiado el desempeño.

En virtud de ello, para lograr el cumplimiento de los propósitos establecidos en Manual de Implementación de ISSAI (2020) es importante que se refleje el estado situacional real de la implementación de las acciones de mejora en el Sigueplan, con la finalidad de que se identifique claramente hasta qué punto las Entidades auditadas han implementado las recomendaciones productos de las Auditorías de Desempeño y asimismo el personal de la CGR a cargo del seguimiento, adopten las medidas necesarias en los casos que presenten limitaciones.

Principales resultados del cuestionario aplicado

En primer lugar, es preciso indicar que, el cuestionario es un instrumento de recolección de información de la técnica de la encuesta social y en el proceso de una investigación social ocupa un lugar del proceso global.

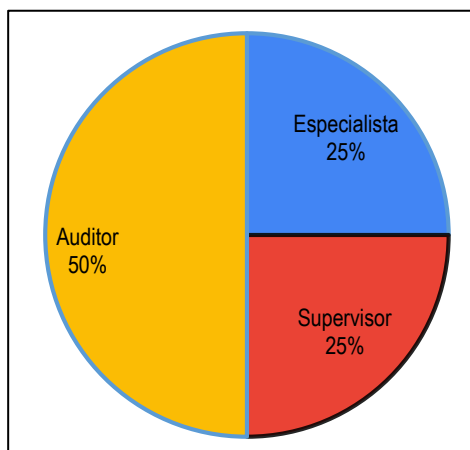
La técnica de la encuesta social se apoya básicamente en dos lineamientos teórico - metodológicos. Por un lado, se apoyan en principios de la estadística matemática, como son los que regulan las relaciones existentes entre una población y las muestras

extraídas de ella. Por otro lado, la técnica de la encuesta social descansa en unos principios de la teoría de la comunicación, en el interrogatorio o conversación entre dos interlocutores, el encuestador y el encuestado. (Aignerren, 2005).

Como parte de la metodología, se elaboró un cuestionario virtual, el cual fue aplicado al 80% (4 personas) del personal que formó parte del equipo de seguimiento de Planes de Acción (PA) en el Departamento de Auditorías de Desempeño de la Contraloría General de la República.³ A través del cual se formularon preguntas relacionadas a aspectos formativos, experiencia profesional en la ejecución de ADE, al proceso de seguimiento de Planes de Acción, a las actividades realizadas relacionadas al seguimiento de PA, así como medir su percepción respecto al marco normativo que regula a las ADE, y qué recomendaciones darían para mejorar el proceso de seguimiento, logrando encuestar a un total de cuatro personas de las cinco que conforman el equipo de seguimiento de Planes de Acción.

El personal encuestado fueron profesionales relacionados a las ciencias sociales, teniendo experiencia en la ejecución de ADE; con relación a la función que desempeñaron se tiene que, el 50% fungió como auditor de auditorías de desempeño, 25% como especialista y 25% como supervisor, según se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 15: Rol que el personal encuestado desarrolló en la ejecución de ADE

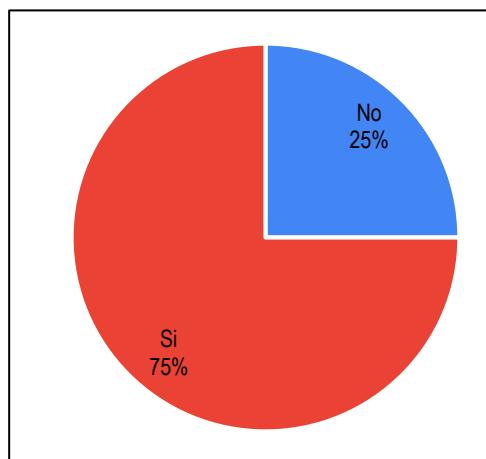


Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración propia

³ Arroyo, Rojo y Yarlequé (2021). *Cuestionario de Autoevaluación de seguimiento a la implementación de recomendaciones de Auditorías de Desempeño* - Anexo N° 2. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Asimismo, se consultó sobre la existencia de un procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones resultantes de la ejecución de ADE, al cual el 25% respondió que no existía dicho procedimiento y 75% respondió que dicho procedimiento sí existe, por lo tanto, se intuye que dicho procedimiento no ha sido correctamente difundido o no es de conocimiento de todo el equipo de seguimiento. Tal como se evidencia en el gráfico siguiente:

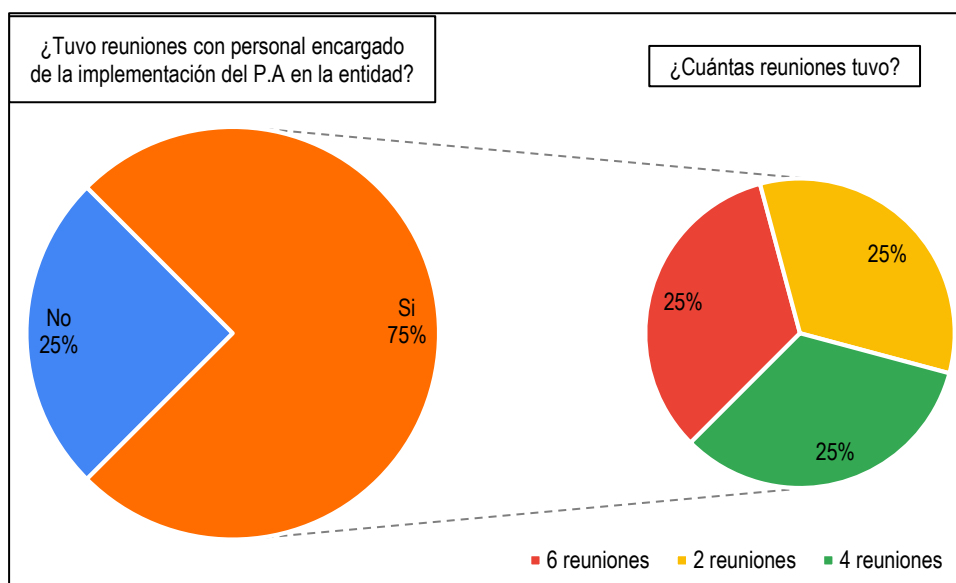
Figura 16: ¿Existe procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones?



Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración propia

Por otro lado, respecto a la consulta “si el personal que realizó labores de seguimiento tuvo reuniones con el personal encargado de la implementación de los Planes de Acción en la Entidad auditada”, el 25% respondió que no y el 75% respondió que sí, de los cuales cada uno respondió que tuvo entre 2 y 6 reuniones como máximo.

Figura 17: Preguntas relacionadas a actividades de seguimiento

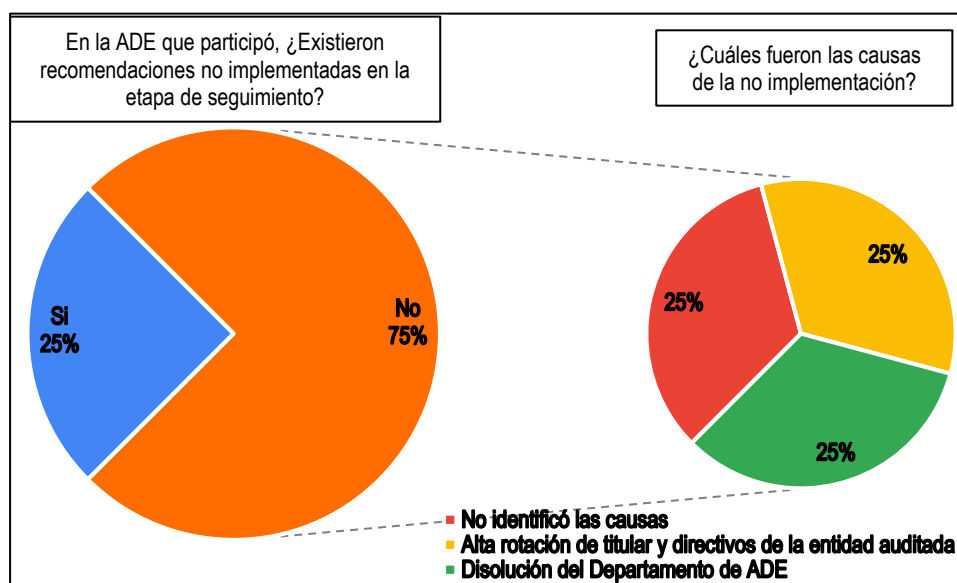


Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración propia

Al respecto, el Manual de Implementación de ISSAI (2021) señala que, uno de los métodos que puede usarse específicamente para dar seguimiento a los hallazgos y recomendaciones, es la organización de una reunión con la entidad auditada después de que haya transcurrido un cierto período de tiempo, para averiguar qué acciones se han tomado en respuesta a los hallazgos y recomendaciones de la auditoría. Es por ello por lo que, resulta importante realizar al menos una reunión entre la Entidad auditada y los funcionarios de la CGR a cargo del seguimiento, lo cual no se dio de acuerdo a lo señalado por el 25% del total de funcionarios encuestados.

Respecto a la consulta sobre si existieron recomendaciones no implementadas en la ADE en la que participó, el 25% respondió que sí y el 75% dijo que no. Con relación a los que no respondieron de forma afirmativa, podemos indicar que el 25% no identificó cuales fueron las causas de la no implementación de las recomendaciones, el 25% respondió que la causa se debió a la alta rotación del titular y personal directivo en la entidad auditada y el 25% indicó como causa la disolución del Departamento de auditoría de desempeño. Según se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 18: Causas relacionadas a la no implementación de recomendaciones



Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración propia

Al respecto, el Manual de Implementación de ISSAI (2020), señala algunos métodos que pueden usarse específicamente para dar seguimiento a los hallazgos y recomendaciones, siendo los siguientes:

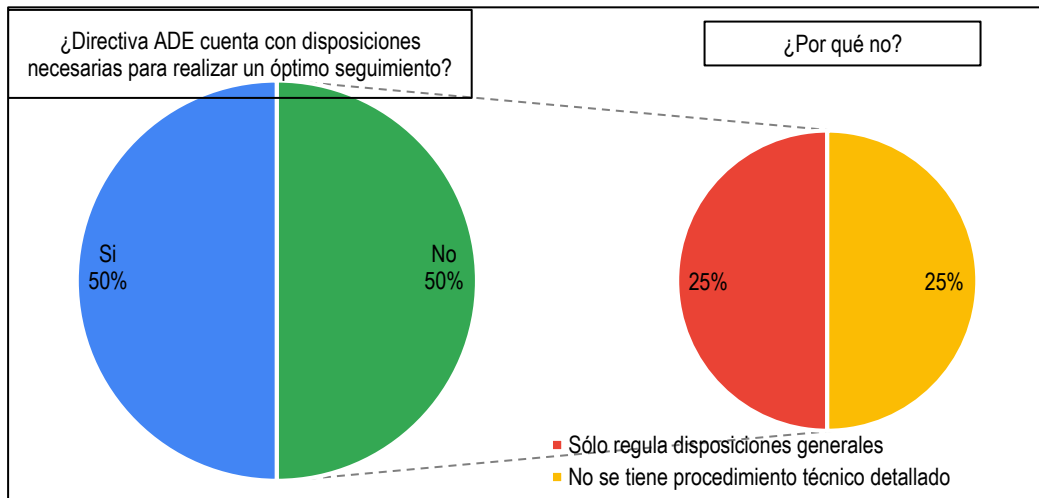
- Solicitar a la entidad auditada que informe por escrito sobre las acciones que ha tomado o tomará para abordar los hallazgos y recomendaciones presentados en el informe de auditoría.
- Realizar llamadas telefónicas o visitas de campo limitadas para recopilar información sobre las acciones tomadas por la entidad auditada. Ambos deben estar respaldados por documentación

Es importante tomar en cuenta los métodos establecidos en el referido Manual a fin de identificar las causas que limitaron la implementación de las recomendaciones registradas en los Planes de Acción, siendo que el 25% de los funcionarios encuestados señalaron no conocer las causas.

En relación a la consulta sobre si “considera que la directiva que regula la ejecución de ADE cuenta con disposiciones necesarias para realizar un óptimo seguimiento”, el 50% indicó que sí, y el 50% restante dijo que no, de los cuales el 25% indicó que las disposiciones no permiten un óptimo seguimiento debido a que la directiva sólo regula disposiciones generales y el 25% restante indicó que la directiva no dispone de un

procedimiento técnico detallado que permita realizar actividades de seguimiento de manera eficiente. Tal como se muestra en el gráfico siguiente:

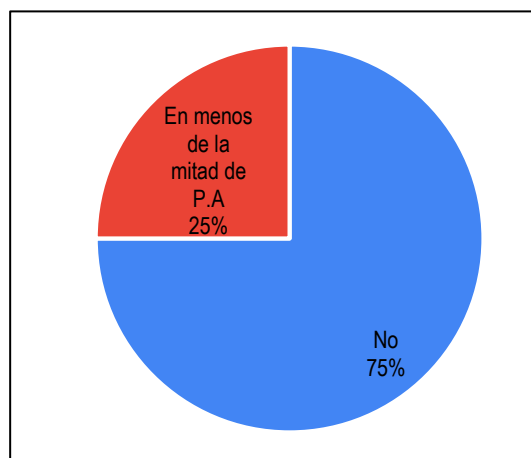
Figura 19: Percepción de la directiva que regula las ADE



Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración propia

En relación a la consulta sobre si “la CGR ha elaborado un Reporte de cierre de los Planes de Acción derivados de la ejecución de ADE y que fueron implementados”, el 25% indicó que en menos de la mitad de los Planes de Acción se elaboró un Reporte de cierre, y un 75% refirió que no se elaboró el Reporte de cierre. Asimismo, se le consultó respecto a la importancia de la elaboración del Reporte de cierre, siendo el 100% de respuestas que éste es importante porque permite identificar mejoras y cambios en la gestión atribuibles a las Auditorías de Desempeño, aludiendo a la generación de valor público de dicha intervención. El detalle se muestra en el gráfico siguiente:

Figura 20: ¿La CGR ha elaborado un Reporte de cierre de los Planes de Acción?

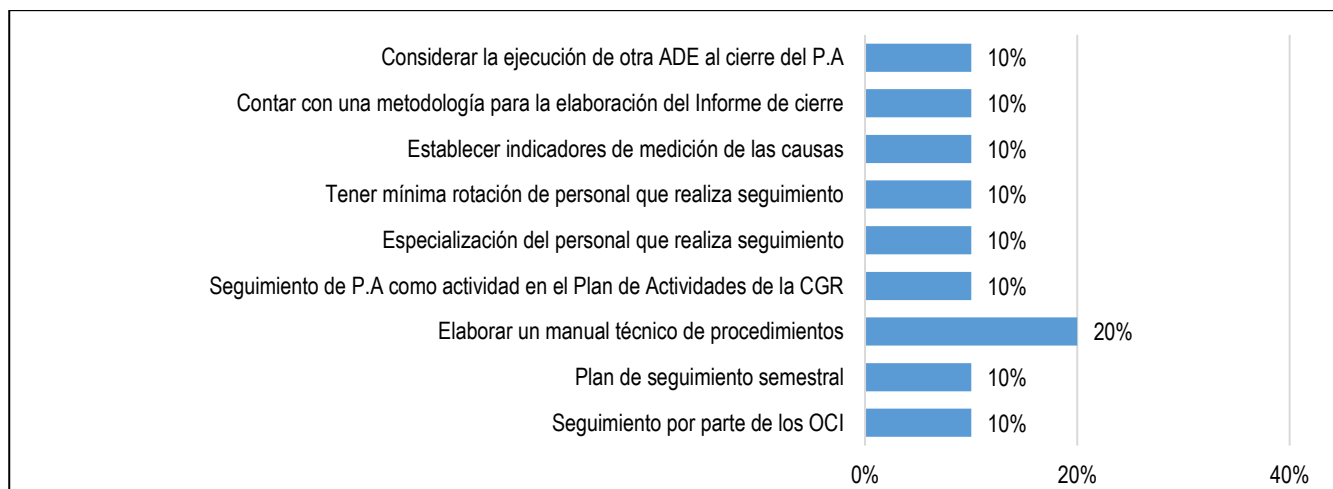


Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración propia

Al respecto, el Manual de Implementación de ISSAI (2020), señala que la conveniencia o no de emitir el informe de auditoría de seguimiento a la legislatura, dependerá de la evaluación sobre la importancia de los hallazgos, las conclusiones y los impactos de las acciones correctivas tomadas. Sin embargo, del resultado del cuestionario aplicado se tiene que, el 100% respondió que el Reporte de cierre es importante porque permite identificar mejoras y cambios en la gestión atribuibles a las auditorías de desempeño, aludiendo a la generación de valor público de dicha intervención.

Finalmente, respecto a la consulta sobre “qué cambios debería realizar la CGR en el proceso de seguimiento a la implementación de los Planes de Acción”, el 20% de respuestas estuvo relacionada a que se debería elaborar un manual técnico de procedimientos para la ejecución de actividades de seguimiento a la implementación de los PA, el 10% de respuestas se relacionó a que se debería considerar la ejecución de otra ADE al cierre del PA, y el otro 10% indicaron que se debería contar con una metodología para la elaboración del Informe de cierre del PA. Asimismo, un 10% señaló que se deberían establecer indicadores de medición de las causas, otro 10% indicó que se debería minimizar la rotación del personal que realiza actividades de seguimiento en CGR, sumando un nuevo 10% precisó la importancia de la especialización a dicho personal y otro 10% indicó que las actividades de seguimiento deberían estar incluidas en el Plan de actividades de la CGR (Plan Anual de Control-PAC). Debe indicarse que el PAC comprende la determinación de las metas físicas de los servicios de control y servicios relacionados a ser ejecutados por la CGR, buscando una distribución eficiente de los recursos en el marco de una orientación de resultados. Por último, el 10% señaló que se debería elaborar un Plan de seguimiento semestral y otro 10% precisó que el seguimiento lo debería hacer el Órgano de Control Institucional (OCI) de la Entidad auditada, dado que no se cuenta con un departamento de Auditoría de Desempeño.

Figura 21: ¿Qué cambios debería hacer la CGR en el proceso de seguimiento a la implementación de los PA?



Fuente: Encuesta al personal que formó parte del equipo de seguimiento de PA de las ADE
Elaboración: Propia

En total se realizaron 18 preguntas en el cuestionario planteado y para evaluar su validez se hizo uso de una herramienta llamada **Alfa de Cronbach**. El método de consistencia interna basado en el alfa de Cronbach permite estimar la fiabilidad de un instrumento de medida a través de un conjunto de ítems que se espera que midan el mismo constructo o dimensión teórica.

La validez de un instrumento se refiere al grado en que el instrumento mide aquello que pretende medir. Y la fiabilidad de la consistencia interna del instrumento se puede estimar con el alfa de Cronbach. La medida de la fiabilidad mediante el alfa de Cronbach asume que los ítems (medidos en escala tipo Likert) miden un mismo constructo y que están altamente correlacionados (Welch y Comer, 1988). Cuanto más cerca se encuentre el valor del alfa a 1, mayor es la consistencia interna de los ítems analizados. La fiabilidad de la escala debe obtenerse siempre con los datos de cada muestra para garantizar la medida fiable del constructo en la muestra concreta de investigación.

$$a = \frac{k}{k - 1} \left(1 - \frac{\sum v_i}{vt} \right)$$

Donde:

- a: es el alfa de Cronbach.
- k: número de ítems (o preguntas del cuestionario).

- v_i : varianza de cada ítem.
- vt : varianza total.

Como criterio general, George y Mallery sugieren las recomendaciones siguientes para evaluar los coeficientes de alfa de Cronbach: (2003, p. 231)

- “Coeficiente alfa $>.9$ es excelente
- Coeficiente alfa $>.8$ es bueno
- Coeficiente alfa $>.7$ es aceptable
- Coeficiente alfa $>.6$ es cuestionable
- Coeficiente alfa $>.5$ es pobre
- Coeficiente alfa $<.5$ es inaceptable” (George y Mallery, 2003, p.231).

Con la aplicación de esta herramienta estadística, el cuestionario planteado presentó un alfa de Cronbach de 0.97, lo cual indica que el planeamiento del modelo presenta una categoría de excelencia.

Modelo de regresión lineal múltiple

Según Montero (2016), el modelo de Regresión lineal múltiple (MRLM), permite conocer el comportamiento de las variables explicativas (X) sobre una variable de interés (Y); en ese sentido, permite determinar la existencia de una relación causa-efecto o relación causal entre dichas variables. Es así como, el MRLM, al contar con un pool de variables explicativas, ayuda a controlar por otros efectos que podrían también estar asociados al comportamiento de una variable de interés (Y), obteniendo el efecto puro, *ceteris paribus*, la cual viene a ser una variable explicativa que es objeto de estudio sobre la variable de interés, cuya relación teórica presenta mayor aproximamiento a la teoría de causalidad entre ambas.

La metodología del MRLM es relativamente sencilla, la cual consiste en estimar los parámetros (beta) los cuales cuantifican el efecto que el comportamiento de las variables explicativas tiene sobre el comportamiento de la variable de interés, y se soporta sobre evaluaciones de hipótesis usando las pruebas de *t-student* y *Chi-cuadrado*.

Para este efecto, se construyó una base de datos a partir de los registros obtenidos del SIGUEPLAN, la cual contiene información sobre el número de acciones a implementar, el periodo de implementación de los Planes de Acción, el avance de la implementación de dichos planes, las fechas de seguimiento, entre otras. En ese sentido, a partir de la información contenida en el referido aplicativo, se calculó un índice de seguimiento, el cual se obtiene a partir de la división entre el número de días que duró el plazo de seguimiento sobre el número de días que tiene el plazo de implementación.

Por otro lado, se calculó un nuevo indicador del cumplimiento de la implementación de los Planes de Acción, tomando en cuenta también a aquellas acciones que se encuentran en evaluación o en plazo. De igual manera, se formuló una variable que indique si el seguimiento fue realizado por un especialista y si se tuvo reuniones o no con los funcionarios de la entidad auditada, formulando de esta manera dos variables dicotómicas o *Dummys*, cuyos valores son 1, si el Plan de Acción tuvo seguimiento por parte de un especialista o si se tuvieron reuniones con los gestores y/o caso contrario, la referida información fue extraída del cuestionario virtual aplicado al personal de seguimiento en la CGR.

Finalmente, era necesario obtener alguna variable que permita medir el aporte de la entidad a partir de su gestión particular, su importancia radica en que la implementación de los Planes de Acciones no sólo puede asociarse a que se realizaron actividades de seguimiento, sino también que la gestión propia de la entidad puede estar impulsando dicha implementación, es por ello que se calculó dicho índice tomando en cuenta todos los estados de implementación que el Sigueplan nos permitía extraer, de esta manera se construyó una variable categórica de tipo ordinal, cuyos valores van del 0 al 6, con el detalle siguiente:

- 6 si el Plan de Acción está completamente implementado
- 5 si más del 50% de sus medios de verificación han sido cumplidos

- 4 si los medios de verificación se encuentran en estado “Cumplió” o “en evaluación” inclinado hacia el estado de cumplimiento
- 3 si sus medios de verificación se encuentran en estado “cumplió” o “no cumplió”, inclinado hacia el estado de cumplimiento
- 2 si la mayoría de sus medios de verificación se encuentran “en evaluación”
- 1 si se encuentran “en evaluación” o “no cumplió”
- 0 en caso contrario a todas las opciones antes descritas.
- Antes de realizar la estimación del modelo elegido, se realizó un análisis de correlación entre las variables seleccionadas. Con el análisis realizado, se obtuvo que las variables Reuniones con la entidad y Seguimiento de especialista son altamente correlacionadas; por tal motivo, en la estimación se decidió omitir la variable de Reuniones con la entidad.

Los resultados de la aplicación del MRLM se muestran en el cuadro siguiente:

Tabla 08: Resultados de la aplicación del MRLM

VARIABLES	(1) Modelo
Número de acciones de mejora a implementar	-3.416**
	(1.312)
Índice de seguimiento	0.348**
	(0.142)
Días de implementación	0.196
	(0.112)
Seguimiento de especialista	-79.10
	(122.7)
Índice de gestión	97.25***
	(28.33)
Constante	-35.53
	(89.96)
Observaciones	16
R-squared	0.915

○ Robust standard errors in parentheses

○ *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Los resultados de la aplicación del MRLM se muestran en el cuadro siguiente:

Tabla 09: Modelo de regresión lineal multivariado.

Variable	Escala	Valores (min y máx)	Coefficiente estimado
Índice de seguimiento	%	1% - 100%	0.4573 *** (0.11)
Número de acciones de mejora a implementar	Nominal	11 - 81	-0.0031 * (0.0015)
Índice de gestión	Categoría ordinal	0 - 6	0.0748 *** (0.0218)
Seguimiento de especialista	Dummy	0 - 1	-
Reuniones con la entidad	Dummy	0 - 1	-
Días de implementación	Días	91 - 1,327	-

*** Significativo al 1%; ** Significativo al 5%; * Significativo al 10%

Elaboración propia

La estimación del modelo de regresión lineal múltiple nos muestra los coeficientes del proceso de estimación, los cuales muestran tanto el sentido de la relación existente entre la variable explicativa y la variable explicada, es decir, si el signo del coeficiente es positivo, nos indica que la relación entre estas dos variables es directa, y caso contrario si el signo es negativo. Asimismo, el valor del coeficiente estimado para la variable explicativa representa el cambio promedio que tendría la variable explicada cuando la variable explicativa se incrementa en una unidad. En este caso en específico, la variable “% de seguimiento de PA” es la variable explicativa, y la variable “% de cumplimiento de PA” es la variable explicada (la unidad de medida de ambas variables es en porcentaje), y el valor del Coeficiente estimado de la variable explicada nos resulta en 0.348, el cual nos muestra que el incremento de una unidad del % de seguimiento de PA, es decir el incremento de 1% de esta variable, incrementaría en 0.348% en promedio la variable “% de cumplimiento de PA”, manteniendo el valor de las demás variables del modelo constantes o inalterables. De tal forma que, escalando a dos dígitos los resultados, nos indicaría que el incremento de 10% del “% de seguimiento de PA” daría como resultado que el “% de cumplimiento de PA” se incremente en 3,48% en promedio, mantenido las demás variables constantes o inalterables.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis realizado en el presente trabajo de investigación, la determinación de las principales limitaciones identificadas que impidieron un correcto cumplimiento de las diferentes obligaciones y responsabilidades de los funcionarios involucrados en el proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones, fueron evidenciadas con herramientas cuantitativas, tales como la aplicación de un cuestionario y un modelo de regresión lineal múltiple.

- La CGR cuenta con un Sistema de Seguimiento-Sigueplan, donde se registra el estado situacional de la implementación de las acciones de mejora, luego de la evaluación realizada se llega a la conclusión que, la información registrada se encuentra desactualizada, tal es el caso que, se identificaron cinco sectores (SERNANP, MCVS, MML, MINAGRI, SUNARP) categorizados con un nivel de cumplimiento “TOTAL”, es decir que implementaron al 100% las acciones de mejora, sin embargo, al revisar las referidas acciones por cada recomendación realizada, presentan un nivel de cumplimiento clasificado como “BAJO”. Es así que, no todas sus acciones de mejora se encuentran implementadas, registradas y evaluadas; en este marco, contar con la información debida y oportunamente registrada permitirá al equipo de Auditoría de Desempeño, hacer un seguimiento óptimo a la implementación de las recomendaciones en los Planes de Acción.
- Se identificaron como principales causas de incumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en el proceso de implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de control y seguimiento, a: i) Heterogeneidad en la realización de reuniones de seguimiento, ii) Inexistencia de un procedimiento establecido que obligue a las diferentes instancias dentro de la CGR a realizar actividades de seguimiento y absolver las consultas sobre las recomendaciones a implementar, iii) Falta de informes de cierre de seguimiento que permitan identificar mejoras y cambios en la gestión, iv) Ausencia de un procedimiento técnico detallado que permita realizar actividades de seguimiento de manera eficiente y v) Alta rotación de directivos, esta última coincidiendo con lo señalado por Sánchez (2019) en el caso colombiano para el desempeño de un sistema de seguimiento de gestión de la calidad,

se puede plantear que la alta rotación, al igual que lo encontrado en la presente investigación, de directivos y titulares limitan la continuidad en un proceso de seguimiento.

- De la aplicación del Modelo de Regresión Lineal Múltiple se obtuvo que, existe una relación causal directa entre el seguimiento y cumplimiento de Planes de Acción, y el efecto promedio de incrementar en un 10% el seguimiento, esto resulta en un incremento promedio del cumplimiento de PA en un 3.48% (coeficiente estimado por el modelo de regresión lineal múltiple para la variable seguimiento), manteniendo los demás factores inalterables.

CAPÍTULO VII

PROPUESTAS DE MEJORA

De acuerdo con las conclusiones arribadas, se formulan las siguientes propuestas de mejora:

- Para medir la efectividad de las Auditorías de Desempeño y contribuir con la Gobernanza en materia de reporte de avances es importante contar con el registro de la implementación real de las recomendaciones de los reportes, en tal sentido, se recomienda la actualización del Sigueplan, referida al estado del cumplimiento de la implementación de las recomendaciones, en la que se visualice que la implementación es total cuando se haya cumplido en efectuar todas las acciones de mejora registradas y evaluadas, con la finalidad que las Entidades y el personal de la CGR a cargo del seguimiento, adopten las medidas necesarias en los casos que presenten limitaciones, siendo que actualmente al reflejar un registro con nivel de cumplimiento total, no sería priorizado.
- Si bien la Directiva N° 008-2016/CG/GPROD “Auditoría de Desempeño y Manual de Auditoría de Desempeño” dispuso la elaboración de un reporte de cierre de Plan de Acción para la efectividad del trabajo, no obstante, las modificaciones aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 343-2020-CG del 23 de noviembre del 2020 derogaron las disposiciones que regulaban al respecto, por lo que actualmente no resulta obligatoria la elaboración del Reporte de cierre del Plan de Acción. Es por ello que, considerando los resultados de nuestro cuestionario y del análisis realizado al proceso de seguimiento se recomienda incluir de manera obligatoria en la normativa que regula la Auditoría de Desempeño la elaboración Reporte de cierre del Plan de Acción.
- Incluir en la normativa que regula el seguimiento de los Planes de Acción de las Auditorías de Desempeño como anexo un Manual técnico de procedimientos para la ejecución de las actividades de seguimiento a la implementación de los Planes de Acción, determinando la metodología, el plazo máximo, medición de las causas que limitan la implementación de Plan de Acción, así como la información mínima que debería incluir y que permita identificar cuáles fueron las mejoras y cambios en la gestión atribuibles a las auditorías de desempeño.
- Incluir en la norma que regula el Plan Anual de Control (PAC) de la CGR la existencia de una meta física relacionada al grado de cumplimiento del seguimiento al Plan de

Acción de las Auditorías de Desempeño por ejemplo (Número de acciones implementadas por Plan supervisado); puesto que, este documento de gestión, permite establecer una línea base para fines de evaluación con el objetivo que se adopten oportunamente las acciones correspondientes y permite conocer en una fecha determinada el grado de cumplimiento, para que de ser el caso, se adopten la acciones necesarias para la mejora del grado de implementación de las recomendaciones de los Planes de Acción.

BIBLIOGRAFÍA

Aignerren, J. (2005). *El cuestionario: el instrumento de recolección de información de la técnica de la encuesta social*. Colombia: Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia.

Ángeles, C. (1998). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis Sociología.

Belsley, D., Kuh, E. y Welsch, R. (1980). *Regression Diagnostics: Identifying Influential Data and Sources of Collinearity*. New York: Wiley & Sons.

Chalco, L. y Bernilla, E. (2018). *Auditoría de Desempeño mejora la atención de los servicios que brinda el Ministerio de Salud de Lima*. Perú: Editorial de la Universidad Tecnológica del Perú.

Congreso Constituyente Democrático (1993). *Constitución Política del Perú de 1993*. Perú: Servicios Gráficos BERNUY E.I.R.L.

Congreso de la República (2018). *Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Perú: El Peruano

Congreso de la República (2018). *Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Perú: El Peruano

Contraloría General de la República (2016). *Directiva N° 008-2016-CG/GPROD – Auditoría de Desempeño y el Manual de Auditoría de Desempeño*. Perú: El Peruano.

Contraloría General de la República (2020). *Directiva N° 014-2020-CG/SESNC – Implementación de las Recomendaciones de los informes de servicios de control posterior, seguimiento y publicación*. Perú: El Peruano.

Contraloría General de la República. (2013). *La Contraloría cuenta su historia*.

Recuperado de:

https://doc.contraloria.gob.pe/PortalCGR_Recursos/Publicaciones/historia/LA_CO NTRALORIA CUENTA SU HISTORIA.pdf

- Contraloría General de la República. (2021). *Seguimiento al Plan de Acción de las Auditorías de Desempeño*. Lista de Planes de Acción. Recuperado de: https://apps1.contraloria.gob.pe/SeguimientoPA/seg_plan.aspx
- Desbordes, R. y Verardi, V. (2012). A robust instrumental – variables estimator. *Stata Journal*, 12, 169 – 181.
- Dextre, F. (2016). *Un encuentro con la auditoría gubernamental*. Perú: Editorial de Lidera – PUCP
- Fernández, Y., Fernández J. y Rodríguez, A. (2008). *Modernización de la Gestión Pública: Necesidad, incidencias, límites y críticas*. España: Editorial de la Universidad de León.
- García, M., Ibáñez, J. y Alvira, F. (1993). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de Investigación*. Madrid: Alianza Universidad
- Greene, W. (2006). *Análisis Econométrico* (3ª. ed.). España: Prentice-Hall.
- Gujarati, D. y Portes, D. (2009). *Econometría* (5ª. ed.). México: McGraw-Hill.
- INTOSAI IDI Development Initiative (2020). *Autoditoria de Desempeño – Manual de Implementación de las ISSAI* (Versión 0). Estados Unidos de América: International Journal of Government Auditing (IJGA).
- León, O. y Montero, I. (1999). *Diseño de investigaciones*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U.
- Montero, R. (2016). *Modelos de Regresión Lineal Múltiple – Documento de trabajo en Economía Aplicada*. España: Editorial de la Universidad de Granada.
- Pineda, P. (2015). *Génesis y caracterización de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica – Contextualizaciones Latinoamericanas* (núm. 12). México: Editorial de la Universidad de Guadalajara.
- Rodríguez, M. (2006). *El modelo de agencias públicas: reinventando las entidades y empresas del Estado peruano*. Perú: Editorial de IUS ET VERITAS – PUCP.
- Santesmases, M. (1997). *Dyane. Diseño y análisis de encuestas en investigación social y de mercados*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Secretaría de Gestión Pública. (2021). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Recuperado de:

<https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

Secretaría General de la INTOSAI (2017). *Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño*. Dinamarca: Rigsrevisionen

Sierra, R. (1994). *Técnicas de Investigación Social – Teoría y ejercicios*. (9ª ed.) Madrid: Paraninfo.

Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría: Un enfoque moderno (4ª ed.)*. Estados Unidos de América: Cengage Learning.

Yetano, A. y Castillejos, I. (2018). *Auditorías de desempeño en América Latina ¿Mejoran la confianza en los gobiernos?* España: Editorial de la Universidad de Zaragoza.

ANEXOS

Anexo 01: Revisión del Sigueplan producto del análisis por servicio auditado

N°	Entidad	Sector	Servicio auditado	Total acciones	Inicio	Fin	Inicio de seguimiento	Último periodo de seguimiento	Periodo de seguimiento	Avance de cumplimiento (Real)
1	SERNANP	Ambiente	Áreas naturales protegidas	36	31/07/2015	25/08/2017	05/08/2015	25/08/2017	751	100.00%
2	MTC	Transportes y comunicaciones	Mantenimiento de vías vecinales	34	31/09/2015	30/03/2018	31/12/2015	26/09/2017	635	52.94%
3	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional cuna mas	27	30/06/2015	28/08/2017	12/08/2015	28/08/2017	747	70.37%
4	MINEDU	Educación	Producción, distribución recepción y promoción del uso de materiales educativos	26	31/07/2015	31/03/2019	31/08/2015	31/03/2019	1308	95.15%
5	MINAM	Ambiente	Gestión integral de residuos sólidos en el ámbito municipal	37	31/03/2016	05/01/2018	22/04/2016	28/08/2017	493	54.05%
6	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Servicios de saneamiento para hogares rurales	21	30/06/2016	29/12/2018	30/12/2016	30/11/2017	335	33.33%
7	MINSA	Salud	Servicios de saneamiento para hogares rurales	31	28/02/2016	30/12/2016	05/06/2016	08/07/2016	33	16.13%
8	MIDIS	Desarrollo e inclusión social	Programa nacional de alimentación escolar qali warma	25	31/01/2016	17/04/2018	30/11/2017	19/02/2018	81	52.00%
9	MINSA	Salud	Suplementación con micronutrientes para la prevención de anemia en niñas y niños de 6 a 35 meses	21	28/04/2017	28/12/2018	28/04/2017	22/01/2018	269	28.57%
10	INPE	Justicia	Tratamiento de la población penitenciaria intramuros	78	31/01/2017	30/06/2020	28/04/2017	30/05/2018	397	6.41%
11	MVCS	Vivienda, construcción y saneamiento	Mantenimiento de vías locales en Lima Metropolitana	23	02/04/2017	31/12/2019	28/08/2017	10/11/2017	74	21.74%
12	MML	Gobiernos locales	Recolección y transporte de residuos sólidos municipales implementado por los gobiernos locales en Lima Metropolitana	35	31/03/2017	30/06/2019	24/08/2017	30/11/2017	98	8.57%
13	MINAGRI	Agricultura y riego	Formalización de predios rústicos	20	30/07/2017	31/12/2019	29/12/2017	29/12/2017	0	5.00%
14	SUNARP	Justicia	Formalización de predios rústicos	11	31/12/2017	31/07/2020	16/01/2018	14/09/2018	241	27.27%
15	MINAGRI	Agricultura y riego	Preparación del ministerio de agricultura y riego para la implementación de los ODS meta 2.4	16	31/10/2018	31/12/2020	31/10/2018	31/12/2018	61	0.00%
16	MINSA	Salud	Diagnóstico, tratamiento y prevención secundaria de tuberculosis	81	30/04/2018	15/02/2021	30/04/2018	30/10/2018	183	0.00%

Anexo 02: Ficha de cuestionario Aplicado

CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN DEL SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO

El presente cuestionario de autoevaluación busca conocer las principales limitaciones del proceso de seguimiento a cargo de la Contraloría General de la República que pudieran influenciar en la continuidad de la implementación de las recomendaciones producto de los Informes de Auditoría de Desempeño emitidos desde enero 2016 al 30 de noviembre 2020. Así como conocer las debilidades que pudiera presentar el marco normativo que las regula.

El llenado del cuestionario puede tomar unos 15 minutos aproximadamente.

Agradecemos de antemano su disposición.

Correo: _____

SECCIÓN I PREGUNTAS GENERALES

1. Profesión

2. ¿Tiene experiencia en la ejecución de auditorías de desempeño?

- Si
- No

3. ¿Qué rol tuvo en la comisión de auditoría desempeño?

- Auditor
- Jefe de comisión
- Supervisor
- Especialista

SECCIÓN II PROCESO DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

4. ¿A qué planes de acción realizaron seguimiento?

- Áreas Naturales Protegidas
- Mantenimiento de vías vecinales
- Programa Nacional Cuna Mas
- Materiales Educativos

- Gestión de residuos sólidos en el ámbito municipal
- Servicio de saneamiento para hogares rurales
- PNAE Qali Warma
- Suplementación con micronutrientes
- Tratamiento de la población penitenciaria
- Mantenimiento de vías locales en Lima Metropolitana
- Gestión de residuos sólidos en Lima Metropolitana
- Formalización de predios rústicos
- Preparación del Minagri para implementación de los ODS
- Diagnóstico tratamiento y prevención de la TBC

6. ¿En la auditoría de desempeño en la que participó, durante el proceso de seguimiento se realizaron reuniones con la Entidad auditada para averiguar qué acciones se tomaron para la implementación de las recomendaciones?

- Si
- No

7. Indicar cuántas reuniones con la Entidad auditada se realizaron:

8. En la auditoría de desempeño que participó: Posterior a la remisión del Plan de Acción ¿La Contraloría General de la República solicitó formalmente a la Entidad auditada que informe sobre las acciones adoptadas para la implementación de las recomendaciones producto del Informe de Auditoría de Desempeño?

- Si
- No

9. En general ¿Los equipos encargados de ejecutar el proceso de seguimiento a las recomendaciones producto de los Informes de Auditoría de Desempeño cuentan con un procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones reportadas por las Entidades auditadas en el SIGUEPLAN?

- Si
- No

10. Detallar en qué consiste dicho procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones reportadas por las Entidades auditadas en el SIGUEPLAN.

11. ¿En la auditoría de desempeño que participó existieron recomendaciones no implementadas durante el proceso de seguimiento?

- Si
- No

12. En caso de que su respuesta sea afirmativa “Si” en la pregunta anterior: ¿Realizó usted un análisis de las causas por las que no se cumplieron con implementar las recomendaciones en el plazo previsto?

- Si
- No

13. Precise que causas identificaron

SECCIÓN III MARCO REGULATORIO

13. ¿Considera usted que la Directiva que regula la Auditoría de Desempeño cuenta con las disposiciones necesarias para realizar un óptimo seguimiento a la implementación de las recomendaciones?

- Si
- No

14. ¿Por qué considera que la Directiva que regula la Auditoría de Desempeño no cuenta con las disposiciones necesarias para realizar un óptimo seguimiento a la implementación de las recomendaciones?

SECCIÓN IV REPORTE DE CIERRE DE PLAN DE ACCIÓN

15. En general, una vez cumplido el plazo para la implementación de las recomendaciones, ¿la Contraloría General de la República realiza un reporte de cierre del Plan de Acción?

- 0 : No ha realizado un reporte de cierre del Plan de Acción.
- 1 : En menos de la mitad de veces ha elaborado un reporte de cierre del Plan de Acción.
- 2 : En más de la mitad de veces ha elaborado un reporte de cierre del Plan de Acción.

- 3 : Siempre se ha elaborado un reporte de cierre del Plan de Acción.

16. En general, para los procesos de seguimiento a las recomendaciones producto de los Informes de Auditoría de Desempeño ¿Considera usted necesario que se deba realizar el reporte de cierre del Plan de Acción a fin de identificar si la implementación de las recomendaciones tuvo beneficios o efectos positivos en la mejora de gestión de las Entidades auditadas?

- Si
- No

17. En atención a la pregunta anterior, explicar las razones de su respuesta sea esta afirmativa “Si” o negativa “No. ¿Por qué?

18. ¿Qué cambios o mejoras podría implementar la Contraloría General de la República para optimizar el proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones? Señale máximo 3

19. ¿Qué modificaciones considera que se debería realizar a la Directiva que regula el proceso de seguimiento a la implementación de recomendaciones? Señale máximo 3

Muchas gracias por sus respuestas

Su aporte nos ayudará a mejorar el proceso de seguimiento de las recomendaciones vertidas como resultados de las auditorías de desempeño ejecutadas por la Contraloría General de la República, cuya finalidad es mejorar y optimizar la entrega de productos o servicios públicos, para de esta manera garantizar una mayor eficiencia en la gestión pública en post del bienestar de los ciudadanos.

Anexo 03: Ficha de cuestionario Aplicado con respuestas

CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN DEL SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE RECOMENDACIONES DE AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO

SECCIÓN I PREGUNTAS GENERALES

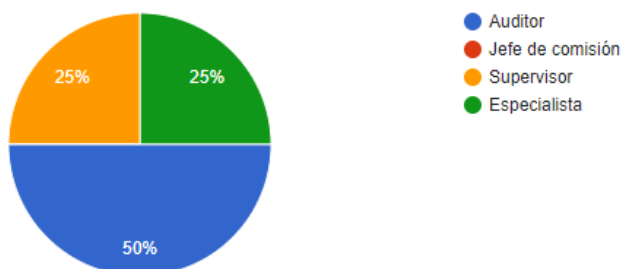
1. Profesión (4 respuestas)

- Estadístico
- Sociólogo
- Contadora
- Ingeniero Agroindustrial - Maestro en Gestión Ambiental

2. ¿Tiene experiencia en la ejecución de auditorías de desempeño? (4 respuestas)



3. ¿Qué rol tuvo en la comisión de auditoría desempeño? (4 respuestas)

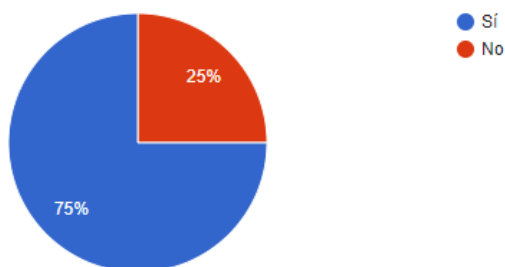


SECCIÓN II PROCESO DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

4. ¿A qué planes de acción realizaron seguimiento? (4 respuestas)

- Áreas Naturales Protegidas
- Mantenimiento de vías vecinales
- PNAE Qali Warma
- Tratamiento de la población penitenciaria

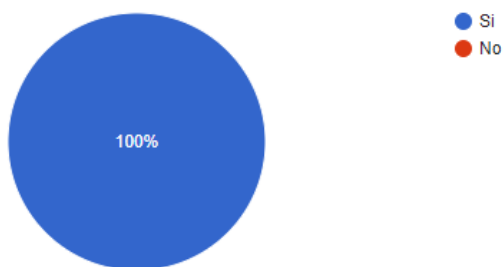
6. ¿En la auditoría de desempeño en la que participó, durante el proceso de seguimiento se realizaron reuniones con la Entidad auditada para averiguar qué acciones se tomaron para la implementación de las recomendaciones? (4 respuestas)



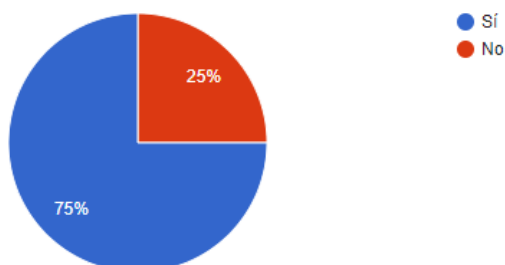
7. Indicar cuántas reuniones con la Entidad auditada se realizaron: (3 respuestas)

- 6
- 2
- En promedio, 4 reuniones al año

8. En la auditoría de desempeño que participó: Posterior a la remisión del Plan de Acción ¿La Contraloría General de la República solicitó formalmente a la Entidad auditada que informe sobre las acciones adoptadas para la implementación de las recomendaciones producto del Informe de Auditoría de Desempeño? (4 respuestas)



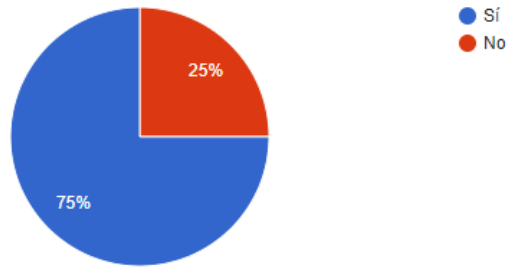
9. En general ¿Los equipos encargados de ejecutar el proceso de seguimiento a las recomendaciones producto de los Informes de Auditoría de Desempeño cuentan con un procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones reportadas por las Entidades auditadas en el SIGUEPLAN? (4 respuestas)



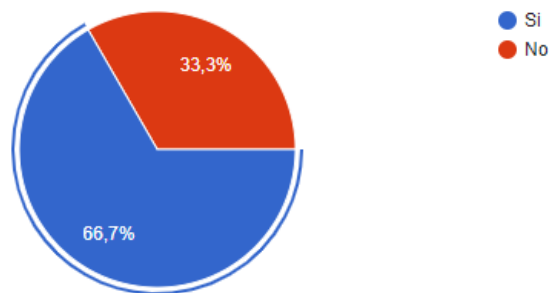
10. Detallar en qué consiste dicho procedimiento para controlar la implementación de las recomendaciones reportadas por las Entidades auditadas en el SIGUEPLAN. (3 respuestas)

- Verificación al cumplimiento por parte de la entidad en la declaración de la implementación de actividades propuestas en el Plan de Acción
- El procedimiento consiste en coordinar con los gestores designados por la entidad para la implementación del Plan de Acción, con los cuales se mantenía permanentemente comunicación respecto a los medios de verificación de implementación de recomendaciones, a través de llamadas telefónicas y correos electrónicos.
- Se verifica la fecha registrada (fecha de compromiso del gestor); 2. Se recibe una alerta vía correo electrónico del ingreso de un medio de verificación; 3. el analista evalúa los medios de verificación; 4. en caso de: 4.1. observar, se da devuelve, precisando las razones, es decir, debe estar debidamente justificada o 4.2. Se aprueba el medio de verificación; 5. el Gerente recibe un correo señalando que hay medio de verificación aprobado y necesita su aprobación.; 6. El Subgerente o Gerente, procede aprobar y se pasa como cumplido.

11. ¿En la auditoría de desempeño que participó existieron recomendaciones no implementadas durante el proceso de seguimiento?



12. En caso que su respuesta sea afirmativa “Si” en la pregunta anterior: ¿Realizó usted un análisis de las causas por las que no se cumplieron con implementar las recomendaciones en el plazo previsto? (3 respuestas)

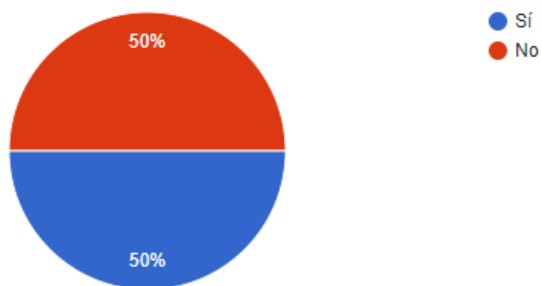


13. Precise que causas identificaron (2 respuestas)

- Alta rotación en los Directivo y Titular de la entidad.
- La causa principal fue la disolución del Departamento de Auditoría de Desempeño, puesto que la labor de seguimiento a la implementación de recomendaciones quedó sin especialistas a cargo, lo cual generó que los gestores no tuvieran a quien reportar avances o efectuar consultas sobre las recomendaciones a implementar.

SECCIÓN III MARCO REGULATORIO

14. ¿Considera usted que la Directiva que regula la Auditoría de Desempeño cuenta con las disposiciones necesarias para realizar un óptimo seguimiento a la implementación de las recomendaciones?

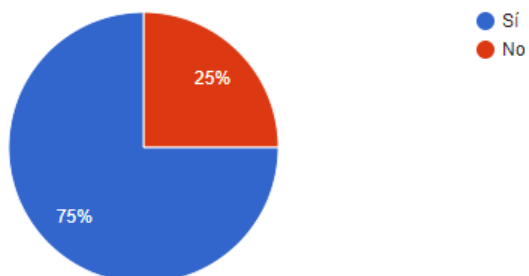


15. ¿Por qué considera que la Directiva que regula la Auditoría de Desempeño no cuenta con las disposiciones necesarias para realizar un óptimo seguimiento a la implementación de las recomendaciones? (2 respuestas)

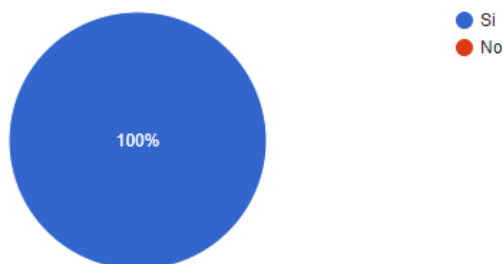
- Solo se regulan disposiciones generales
- Requiere de un procedimiento técnico detallado y descriptivo que todo auditor pueda conocer y ejecutar para el seguimiento a las recomendaciones de desempeño.

SECCIÓN IV REPORTE DE CIERRE DE PLAN DE ACCIÓN

16. En general, una vez cumplido el plazo para la implementación de las recomendaciones, ¿la Contraloría General de la República realiza un reporte de cierre del Plan de Acción? (4 respuestas)



17. En general, para los procesos de seguimiento a las recomendaciones producto de los Informes de Auditoría de Desempeño ¿Considera usted necesario que se deba realizar el reporte de cierre del Plan de Acción a fin de identificar si la implementación de las recomendaciones tuvo beneficios o efectos positivos en la mejora de gestión de las Entidades auditadas? (4 respuestas)



18. En atención a la pregunta anterior, explicar las razones de su respuesta sea esta afirmativa “Si” o negativa “No. ¿Por qué? (4 respuestas)

- Dado que coadyuvaría a verificar que las recomendaciones emitidas en el informe de auditoría impactaron positivamente en la gestión de la entidad auditada.
- Permite identificar los cambios y mejoras efectuadas en la gestión con la implementación del Plan de Acción, teniendo como base comparativa el estado encontrado durante la ejecución de la auditoría.
- Es totalmente necesario efectuar un cierre de Plan de Acción porque la finalidad del servicio de auditoría de desempeño es contribuir a la mejora de la gestión en el proceso de entrega de bienes y servicios y en Plan de Acción justamente está orientado a mejorar las deficiencias detectadas. Si no se efectúa un cierre no podemos hablar de generación de valor a través de nuestro trabajo.
- El impacto de la Auditoría de Desempeño se mide por las mejoras; sin embargo, hay que hacer una herramienta proxy, considerando que no se pueden atribuir todas las mejoras a la auditoría de desempeño, por ejemplo, a través de una encuesta se recopila la percepción y luego se miden los indicadores evaluados; sin embargo, en caso de ANP se aplicó una auditoría de seguimiento, que permitió medir la implementación de las acciones, pero se percibió lo antes señalado.

19. ¿Qué cambios o mejoras podría implementar la Contraloría General de la República para optimizar el proceso de seguimiento a la implementación de las recomendaciones? Señale máximo 3. (4 respuestas)

- De no tener un área o equipo para dicha acción, esta función de seguimiento puede recaer en los OCI.
- Definición de un plan interno de seguimiento semestral. Elaborar un manual técnico de seguimiento, que incluya formatos estándar entre otros. La implementación como actividad en el plan anual de actividades.
- Especialización de personal en la actividad de seguimiento de implementación, tener mínima rotación de este, ya que para efectuar el seguimiento es preciso conocer a detalle los resultados de cada informe y los procesos que involucran la implementación de las recomendaciones.
- 1. establecer indicadores de medición de las causas. 2. contar con reportes intermedios que permitan tomar decisiones y finalmente contar con una metodología para el informe de cierre. 3. considerar la auditoría de seguimiento al término del Plan de Acción con la finalidad de poder evaluar los aspectos a ser mejorados y si los anteriores identificados, se han visto mejorados.

20. ¿Qué modificaciones considera que se debería realizar a la Directiva que regula el proceso de seguimiento a la implementación de recomendaciones? Señale máximo 3

- Actualizar la normativa y procedimientos siendo que la misma ya tiene 4 años desde su publicación en consideración de las nuevas herramientas digitales que ya usa el estado actualmente.
- Mi recomendación estaría orientada a lo señalado en el punto anterior.
- en realidad, la instrumentalización del procedimiento, se puede aprobar con una guía que les permita a los equipos auditores, ya que la modificación debe ser integral.