

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Liliana Rodríguez Sánchez

Especialista en Análisis de Política Pública

Funcionaria de la Contraloría General de la República de Colombia

Coordinadora Técnica General de la Auditoría al Plan Agro 2003-2015

Auditoría gubernamental de política pública: El caso de la auditoría al Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas

RESUMEN/ABSTRACT:

La fiscalización de las políticas públicas por parte de las Entidades de Fiscalización Superior, al permitir determinar la situación en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado, resulta relevante por cuanto contribuye al control político, a informar a la sociedad sobre el uso que hace la administración de los recursos públicos y sobre el efecto que de ese uso se deriva en los fines del Estado y, a aportar a la administración pública elementos de juicio que le permitan mejorar su gestión en lo que respecta a las políticas públicas frente a las cuales tiene alguna(s) competencia(s) asignada(s) por la ley.

The taxation of the public policies on the part of the Supreme Audit Institutions, on having allowed to determine the situation in which they are and develop the purposes of the State, turns out to be relevant since he contributes to the political control, to informing to the Community about the use that it does the administration of the public resources and on the effect that from this use stems in the ends of the State and, to contributing to the public administration facts that allow him to improve his management regarding the public policies opposite to which someone has competition assigned as the law.

CONTROL FISCAL, AUDITORIA, POLÍTICAS PÚBLICAS, AUDITORÍA DE DESEMPEÑO, PLAN AGRO
FISCAL CONTROL, AUDIT, PUBLIC POLICIES, AUDIT OF PERFORMANCE, PLAN AGRO

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

El control fiscal y la lucha contra la corrupción requiere, cada vez más, que las Entidades de Fiscalización Superior –EFS– realicen esfuerzos tendientes a fortalecer, promover y ejecutar la auditoría gubernamental bajo las nuevas tendencias y realidades, siendo una de ellas la auditoría de políticas públicas tendiente a analizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado a partir del medio de que disponen los gobiernos para ello, las políticas públicas.

La auditoría de política pública constituye un reto de fiscalización en el que la auditoría de desempeño o de gestión cumple un papel central, al ocuparse inicialmente de comprender los objetivos de las políticas públicas para poder pronunciarse sobre los efectos de la misma, y de la aplicación de los recursos dispuestos para su ejecución.

En este artículo se presentan las principales características de esta modalidad de auditoría pública y, expone el caso de la auditoría coordinada al Plan Agro 2003-2015 para la Agricultura y la vida rural de las Américas como aplicación de la misma.

2. AUDITORÍA DE POLÍTICA PÚBLICA

Abordar la auditoría de política pública requiere definir qué se entiende por política pública para establecer qué se audita y cómo. Dada la diversidad de definiciones que existen sobre ella, para efectos de este documento se define política pública como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la eventual participación de particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación problemática¹. La política pública implica una decisión de actuación gubernamental, que contempla objetivos, recursos y resultados. Su alcance puede ser nacional (resultado de acuerdos internacionales o de origen interno), regional, local, intersectorial e interinstitucional, por citar algunas modalidades.

La auditoría gubernamental, por su parte, es un proceso sistemático que mide y evalúa en forma independiente y objetiva los resultados de la gestión pública respecto a la prestación de servicios o provisión de bienes

públicos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, con el objetivo de establecer si los recursos se manejaron en forma eficiente, eficaz, económica y transparente. Siendo uno de sus propósitos, promover el perfeccionamiento de la administración pública, parte del hallazgo, que no es otra cosa que una situación verificada por el auditor quien al comparar la situación existente (condición) y el deber ser (criterio)² evidencia discrepancias respecto de las cuales identifica la razón de la desviación (causa) y su consecuencia (efecto), con el ánimo de que el gestor fiscal actúe en procura de eliminar las causas de la deficiencia y en consecuencia sus efectos, mejorando la gestión.

Si el análisis de política pública valora exhaustivamente la causalidad entre una intervención del Estado y sus efectos (positivos, negativos, esperados o no) para determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad³, siendo su objetivo central incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones de mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional⁴; entonces se podría afirmar que la auditoría de política pública es un análisis de política pública practicado en desarrollo de un proceso de auditoría del cual se generan hallazgos **macro**⁵, entendidos como los que surgen de tener como condición el desempeño de la administración pública sobre aspectos cruciales para solucionar el problema que motivó la política y como criterio la política pública formulada y los principales principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos regentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella⁶.

El valor agregado de los hallazgos macro en una auditoría de política pública gubernamental es que buscan impactar a la política promoviendo su ajuste o reformulación, por lo que una de las actuaciones de fiscalización más importante de las Entidades de Fiscalización Superior en este tipo de auditoría –aunque no la única– es la que ejerzan sobre la entidad formuladora de la política y/o rectora de la misma.

Adicionalmente, dada la complejidad de la acción gubernamental y la ambigüedad de lo que puede ser denominado política pública, corresponde al auditor

¹ Velásquez G. R. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto política pública". Revista *Desafíos*, No. 20. Universidad del Rosario. Bogotá.

² Patrón usado para medir la economía, eficiencia, eficacia y efectividad del objeto de auditoría. Sirve para determinar si el objeto auditado cumple, excede o está abajo del desempeño esperado. Puede ser cuantitativo o cualitativo. No cumplir el criterio indica oportunidad de mejora de desempeño. Desempeño satisfactorio no es desempeño perfecto, pero es el esperado, considerando las circunstancias con las que el auditado trabaja (ISSAI 3000/Apéndice 2, 2004).

³ El análisis de la política pública busca explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido.

⁴ Conpes 3294, basado en *The World Bank- IBRD, Designing and Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, 2000.

⁵ Los hallazgos micro se refieren a deficiencias administrativas/operativas de las entidades públicas usualmente identificados en las auditorías que regularmente les son practicadas, que aunque pueden incidir -en algunos casos- en el cumplimiento de la política pública y en ese sentido serían susceptibles de tenerse en cuenta como parte de un pronunciamiento al respecto, no tienen su origen directamente de la política pública. Por ejemplo, la inobservancia de las normas de archivo.

⁶ Salazar, C. (2009). "La evaluación y el análisis de políticas públicas". En *OPERA* N° 9. pp. 23.

analista, identificar los elementos de la política⁷ y tomar decidir la clase de análisis a realizar, para que teniendo en cuenta el problema central de la política a estudiar, establezca un marco de indagación o referencia (técnica, conceptual, etc.), el cual facilita reflexionar sobre el problema en forma clara y coherente. Así, el auditor deberá construir su marco de análisis, el cual variará según las características de la política evaluada y de las hipótesis o conjeturas a contrastar⁸.

En la tabla 1 se listan los elementos usualmente abordados desde las diversas corrientes teóricas, conceptua-

les y operativas en la evaluación⁹ y análisis de política pública¹⁰ y que al combinarse, dependiendo de los objetivos del estudio a realizar, redundan en diferentes rutas denominadas **líneas de evaluación-análisis**¹¹, que corresponde al trayecto sugerido o escogido por el (equipo) auditor analista para la realización del estudio¹² y que una vez definida permitirá delimitar el contenido del mismo y por lo tanto, las fuentes e información respectivos. Los elementos presentados en la tabla no excluyen, agotan o limitan otros marcos de evaluación-análisis que defina y sustente el auditor analista¹³.

Tabla 1. Elementos para la Evaluación y Análisis de una Política Pública

Momento ⁽¹⁾	Perspectiva de la Política ⁽²⁾	Ciclo de la Política ⁽³⁾	Niveles ⁽⁴⁾	Enfoque ⁽⁵⁾	Principio	Dimensión
Ex ante	Antecedentes (Precedentes)	Formación	Eficiencia	Centrada en Objetivos	Coherencia	Ambiental
		Formulación (Diseño)	Medios		Eficacia	
Concomitante (On-Going)	Situación Actual (Presente)	Implementación	Recursos	No centrada en Objetivos	Equidad	Político-Institucional
		Evaluación	Resultados		Eficiencia	
Ex post	Proyecciones (Consecuencias)	Retroalimentación (Ajustes)	Impactos	Descriptiva	Pertinencia	Económico-Financiera
		Terminación (Cierre)	Satisfacción	Pluralista	Idoneidad	
				Experimentalista	Transparencia	
				Otros	Otros	Socio-Cultural

Fuente: Contraloría General de la República de Colombia. (2010). Protocolo de Evaluación y Análisis de Política Pública Versión 1.0. Documento Metodológico. Bogotá. pp. 21.

⁽¹⁾ Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá. pp. 143.

⁽²⁾ Farr, J. (1985). Situational analysis: Explanation in political sciences. En The Journal of Politics, Vol. 47, pp. 1085-1106.

⁽³⁾ Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá. pp. 49.

⁽⁴⁾ Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá. pp. 155.

⁽⁵⁾ Osuna, J. & Marquez, C. (2010). Guía para la evaluación de políticas públicas. Instituto de Desarrollo Regional, España. pp. 8

⁷ Una política pública es un todo complejo que incorpora un conjunto de elementos, todos ellos susceptibles de evaluar en forma conjunta, individual o combinados, con distintos niveles de profundidad.

⁸ El análisis de política pública consiste en poner a prueba una conjetura o "una o varias hipótesis explícitas o implícitas con base en la reconstrucción del proceso de la política pública, involucrando los diversos factores y actores" (Vargas, 2001, 101)

⁹ La evaluación busca "proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, es decir, permitir detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado y su contribución al alivio de los problemas públicos" (Salazar, 2009, 24). Contribuye a crear un juicio, preparar una decisión, mejorar la implementación de una política y a que sus destinatarios se apropien de los resultados y conocimientos producidos, y los integren a su visión de la realidad.

¹⁰ Según Salazar (2009, 23) "La evaluación es indispensable para el análisis, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo" (...) "... es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis".

¹¹ Este concepto surgió en el círculo de gestión del conocimiento de la Contraloría General de la República de Colombia que formuló el Protocolo de evaluación y análisis de política pública, documento metodológico con coautoría de la autora de este artículo.

¹² En la tabla 1 y en color rojo se ilustra como ejemplo de línea de evaluación-análisis, el caso en que se elige evaluar Ex post los resultados obtenidos de la fase de implementación de la política en estudio y desde la perspectiva de la dimensión político-institucional, centrándose en los factores que condicionan o caracterizan su estado actual. Los criterios de evaluación elegidos –en el ejemplo– son la eficacia y la eficiencia para determinar el cumplimiento de los objetivos de la política.

¹³ Se sugiere al lector acudir a los autores citados y/o a otros que le permitan complementar las líneas de evaluación-análisis que le resulten de interés y útiles para sus propósitos.



Igualmente, según el tipo de análisis a realizar, dependerá la(s) entidad(es) involucrada(s) en el mismo. Si se va a centrar el análisis en la formulación de la política lo adecuado será dirigir la auditoría a la(s) entidad(es) rector(as) de la misma, pero si se va a auditar la implementación de la política entonces se revisarán las actuaciones de la(s) entidad(es) con competencia otorgada por las normas frente a los aspectos a fiscalizar, y si lo que se define es auditar todo el ciclo de la política y su eficacia, la auditoría se extenderá a todas las entidades involucradas en el mismo. Así, la fiscalización puede abarcar desde una entidad hasta el universo total de entidades relacionadas con la política pública a auditar.

En el mismo sentido, la auditoría de política pública puede ocuparse de hacer seguimiento al avance parcial de la misma, aunque para lograr determinar la incidencia que la política ha ejercido sobre el problema que ésta pretende prevenir, solucionar o mitigar, lo aconsejable es tomar periodos de tiempo relativamente largos que permita analizar tendencias, especialmente para políticas públicas para las que se prevé resultados de mediano y largo plazo, y que no obedecen a medidas coyunturales¹⁴.

Así, no hay una vía única para analizar y, por ende, para auditar la política pública. Lo que hace particular este tipo de auditoría es su enfoque en la política apartando su atención de los estados financieros o de los asuntos de legalidad de la administración pública, y

ubicando su énfasis en torno al problema que ésta busca prevenir, resolver o mitigar.

La fiscalización de las políticas públicas por parte de las Entidades de Fiscalización Superior, al permitir determinar la situación en que se encuentran y desarrollan las finalidades del Estado¹⁵, resulta relevante por cuanto contribuye al control político, a informar a la sociedad sobre el uso que hace la administración de los recursos públicos y sobre el efecto que de ese uso se deriva en los fines del Estado y, a aportar a la administración pública elementos de juicio que le permitan mejorar su gestión en lo que respecta a las políticas públicas frente a las cuales tiene alguna(s) competencia(s) asignada(s) por la ley.

Como limitaciones para la fiscalización de las políticas públicas, al menos para América Latina, se han identificado¹⁶: 1) asimetría en las legislaciones nacionales sobre las competencias de las EFS para realizar la evaluación y fiscalización de políticas públicas por la carencia de atribuciones legales de las EFS en esta materia; 2) ausencia de metodologías y herramientas para la evaluación de políticas públicas y de la existencia de indicadores que permitan evaluar su cumplimiento, sumado a la falta de definición de sistemas de rendición de cuentas; 3) escaso recurso humano capacitado en metodologías para evaluar y fiscalizar políticas públicas; 4) injerencia política de los gobiernos y, en los bajos niveles de transparencia en dar a conocer las políticas de

¹⁴ Aunque una situación coyuntural puede incidir en lo que se espera de una política pública, esta relación de causalidad solo se le puede atribuir o no a ella pasado un determinado tiempo porque puede pasar que la afecte mientras ocurre dicha situación pero al final se logren los cambios promovidos por la política.

¹⁵ Las políticas públicas son instrumentos mediante los cuales los gobiernos agentes de sus Estados cumplen sus fines.

¹⁶ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)- Auditoría de Políticas Públicas: oportunidades para el fortalecimiento de la gestión fiscal de las EFS. Seminario de alto nivel de Entidades Fiscalizadoras Superiores Quito, 15 y 16 de junio de 2011.

gobierno; 5) poca valoración de las auditorías de gestión; y 6) limitado impacto de las evaluaciones en el mejoramiento de la gestión pública, sumado al cambio de decisiones políticas en los Planes de Gobiernos.

La auditoría de políticas públicas se aplica mediante auditorías de desempeño, operacionales, de rendimiento o de gestión, cuyas características se tratan a continuación.

3. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO, OPERACIONAL, DE RENDIMIENTO O DE GESTIÓN¹⁷

La auditoría de desempeño, operacional, de rendimiento o de gestión es un examen independiente y de amplio alcance sobre la economía, eficiencia y la eficacia de las actividades, programas u organismos de la administración pública¹⁸, con el propósito de llevar a cabo mejoras del gasto público, de los servicios públicos, de la rendición de cuentas y de la gestión pública. No se trata de un examen periódico con dictámenes formalizados. Está abierta a distintos criterios e interpretación, es flexible al elegir temas, objetos, métodos y criterios de fiscalización. Así, debe disponer de una amplia selección de métodos de investigación y evaluación, siendo su base de conocimientos distinta a la de la auditoría tradicional. Este tipo de auditoría debe tener libertad para examinar todas las actividades del sector público desde diferentes perspectivas¹⁹ (INTOSAI, 2004, 12).

Al menos en teoría, todos los programas o empresas del sector público –y la mayoría de los procesos que generan– pueden analizar el modo de pasar de una a otra posición por determinados medios con objeto de lograr objetivos específicos. En la auditoría de gestión esto se realiza respondiendo a las preguntas básicas: ¿Las cosas

se están haciendo en la forma correcta?²⁰ ¿Se están haciendo las cosas correctas?, preguntas que se refieren a la eficacia, la cual es en esencia un concepto de logro de objetivos y alude a la relación existente entre objetivos fijados, productos obtenidos y objetivos cumplidos. La eficacia cuestiona si se han logrado los objetivos de la política, y si esto puede atribuirse a la política aplicada, sea la de un organismo público dado o la política pública gubernamental.

Al fiscalizar la eficacia, además de medir los productos frente a las metas definidas en los objetivos de la política hay que tratar de determinar en qué grado los instrumentos utilizados han contribuido al logro de los objetivos de la política para que la fiscalización de la eficacia se realice en su “auténtico” sentido y exige pruebas de que los productos, etc. que se han observado se originaron efectivamente por la acción en cuestión, y no por algún otro factor.

En la auditoría de gestión: 1) la EFS debe definir adecuadamente el mandato de auditoría y las metas generales²¹; 2) la EFS debe tener la libertad de elegir áreas de fiscalización²²; 3) las auditorías de gestión suelen ser *ex post*²³; 4) los objetivos generales del legislativo se dan por supuestos²⁴; y 5) se debe promover y garantizar un trabajo de alta calidad profesional²⁵ (INTOSAI, 2004, 36:39).

El ciclo de la auditoría de gestión implica una planificación estratégica, un trabajo de preparación, un estudio principal y actividades de seguimiento. La planificación estratégica sirve para seleccionar los temas o cuestiones de auditoría y para tomar decisiones sobre su orientación. Los pasos de esta etapa son: determinar las áreas potenciales de fiscalización, establecer los cri

¹⁷ Adaptado del documento Directrices de Auditoría de Desempeño – ISSAI 3000 – 3100 de la INTOSAI. Estocolmo. 2004.

¹⁸ Una auditoría de gestión individual puede tener como objetivo el examinar uno o más de uno de estos tres aspectos.

¹⁹ Es un trabajo de investigación que exige flexibilidad, imaginación y capacidad analítica. Los procedimientos, métodos y normas excesivamente detallados pueden obstaculizar en la práctica el funcionamiento de la auditoría del rendimiento.

²⁰ Pregunta dirigida al “productor” que indaga, si las decisiones políticas se aplican en forma adecuada por lo que se asocia con una perspectiva normativa –cumplimiento de reglas o requisitos establecidos–.

²¹ El mandato de auditoría debe estar dentro del marco legal que rige a la EFS el cual delimita el ámbito de acción de la EFS. Debe fijar los requisitos mínimos de fiscalización e información, establecer qué se requiere del auditor y, darle a éste autoridad necesaria para realizar la actividad e informar acerca de los resultados. El auditor de gestión debe tener libertad para seleccionar áreas de fiscalización dentro del mandato de auditoría, siendo los objetos de auditoría la política, los programas, la organización y/o la dirección; donde la política es la actividad dirigida a lograr determinados propósitos en un plazo dado; el programa es el conjunto de medios interrelacionados –legislativos, financieros, etc.– para aplicar una política determinada del organismo público o del gobierno; la organización son las personas, estructuras y procesos que se proponen lograr ciertos objetivos y; la dirección involucra todas las decisiones, acciones y reglas necesarias para conducir, contabilizar y utilizar recursos humanos, financieros y materiales relacionados con las actividades internas de la organización.

²² Las EFS deben mantener su independencia de influencias políticas para conservar su imparcialidad en el ejercicio de fiscalización. Las EFS deben tener libertad para decidir cómo realizar sus tareas, sin injerencia del gobierno.

²³ Una EFS puede examinar la eficiencia y la eficacia después de que la administración toma una decisión sobre la política evaluada, aunque en algunos países pueden fiscalizar las actividades de elaboración de políticas antes de que su aplicación. La auditoría de gestión se centra en problemas que deben ser actuales para que sean valiosos al usuario de sus informes.

²⁴ Usualmente, las decisiones políticas y objetivos que fija la ley son la base de los criterios de fiscalización para la auditoría del rendimiento. La EFS –a partir de sus resultados– puede hacer comentarios críticos sobre las políticas, como si, sus objetivos y metas son coherentes, se puede establecer en qué medida se han logrado, se basan en información insuficiente, entran en conflicto con otros objetivos, etc., señalar consecuencias de la política y sus carencias por objetivos en conflicto.

²⁵ La auditoría del rendimiento se basa en el conocimiento, y por sus rasgos especiales –y a sus estrechos vínculos con la política– un trabajo de elevada calidad representa el factor de mayor importancia para reconocerla, lo que requiere de la EFS tener un sistema de aseguramiento de calidad que funcione adecuadamente (INTOSAI, 2004, 48).

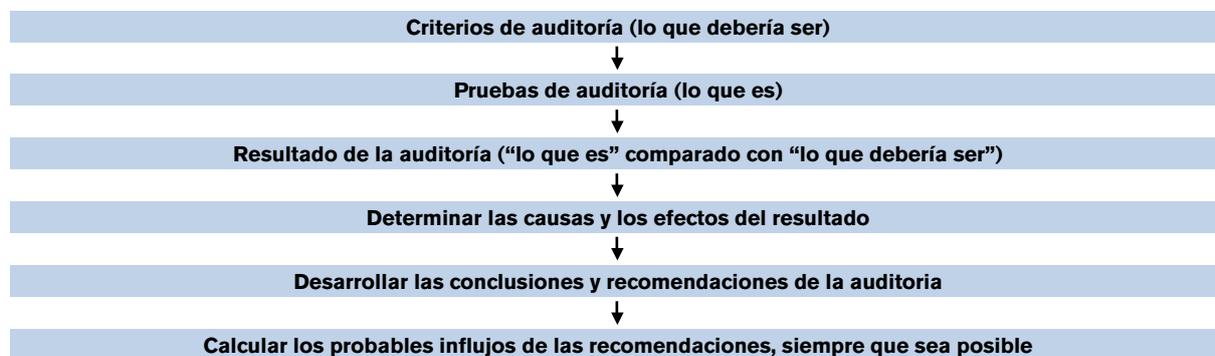
terios de selección e identificar las principales fuentes de información.

Antes de iniciar el estudio principal de la auditoría del rendimiento, es importante definir los objetivos de fiscalización, el ámbito y la metodología para lograr los objetivos. Esto se logra mediante un estudio previo cuyo fin es establecer si existen las condiciones requeridas por un estudio principal²⁶ y, de existir, presentar una propuesta de auditoría y un plan de trabajo; siendo los pasos más importantes para elaborar una propuesta

de auditoría: definir el tema específico a estudiarse²⁷ y los objetivos de la fiscalización²⁸, definir el ámbito²⁹ y el diseño de la auditoría, y determinar el aseguramiento de la calidad, el cronograma y los recursos.

El propósito del estudio principal es ejecutar el plan de trabajo, realizar la fiscalización y presentar un informe de auditoría. Las auditorías de gestión emplean las mejores prácticas. El proceso de analizar pruebas, y desarrollar resultados se resume en el diagrama 1.

Diagrama 1. Fase de ejecución



En esta etapa se comparan y sopesan los argumentos expuestos con los argumentos en contra. Las conclusiones deben basarse en los objetivos, la racionalidad, y normas y criterios del proyecto. Antes de publicar un informe de auditoría³⁰ se da a la(s) entidad(es) fiscalizada(s) la oportunidad de examinar su contenido, y las acciones de mejora deben buscar remediar las causas que generan los problemas. Finalmente, el segui-

miento facilita ejecutar las recomendaciones del informe y aportar comentarios a la EFS³¹.

4. EL CASO DE LA AUDITORÍA AL PLAN AGRO 2003 - 2015³²

La auditoría al “Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas”³³, por la naturaleza del Plan como referente para formular las políticas pú-

²⁶ Define si de un tema puede realizarse un estudio principal, su posibilidad de fiscalización, y si vale la pena fiscalizarla, para incluirlo en el ámbito de la auditoría. Así, el auditor debe verificar si dispone de enfoques, metodologías y criterios, si cuenta con la información o pruebas requeridas, y si pueden obtenerse de un modo eficiente. La información debe ser fiable y objetiva, y existir oportunidades razonables de acceder a ella. Otros aspectos a considerar son el cumplimiento del mandato de auditoría, los recursos, competencias profesionales requeridas y plazos temporales. El personal debe tener las competencias pertinentes, y una auditoría no debe quedar desestimada por estudios realizados por otros organismos.

²⁷ Implica responder: ¿Qué? ¿Cuál es el tema de fiscalización o problema a estudiarse? ¿Por qué? ¿Cuáles son los objetivos de la auditoría? Enunciar la cuestión básica de la auditoría es crucial para los resultados de la auditoría, dado que es la que va a investigarse y la que los auditores van a responder. Ésta debe basarse en consideraciones racionales y objetivas.

²⁸ Los objetivos de fiscalización se relacionan con la justificación de realizar la auditoría y deben establecerse al principio del proceso de ejecución para ayudar a identificar las materias a fiscalizarse y sobre las que va a informarse. Si se realiza una auditoría a petición, los objetivos de fiscalización pueden estar más o menos determinados o ser más o menos obvios.

²⁹ El ámbito define las fronteras de la auditoría. Trata aspectos como las preguntas específicas a formularse, el tipo de estudio a realizar y el carácter de la investigación. Además, abarca el trabajo de recoger información y los análisis a ejecutar. El ámbito de una auditoría lo determina responder: ¿Qué? ¿Qué preguntas o hipótesis específicas van a examinarse? ¿Qué clase de estudio es adecuado? ¿Quién? ¿Quiénes son los protagonistas y la(s) entidad(es) a fiscalizar? ¿Dónde? ¿Hay limitaciones en el número de centros de trabajo que se abarcan? ¿Cuándo? ¿Hay limitaciones en el tiempo a abarcar? Definidas las razones y objetivos del estudio, y la cuestión general de auditoría o los problemas a estudiar, se definen las preguntas a responder o las hipótesis a examinar (posibles causas del problema), que sirven para elegir los métodos para recoger datos. El auditor debe definir el carácter del estudio: ¿qué clase de estudio se requiere para destacar las preguntas? La planificación busca dirigir de un modo sistemático a lo que los auditores necesitan conocer, y dónde y cómo obtener la información.

³⁰ Los informes de auditoría contribuyen a los interesados a un mejor conocimiento y a realizar las mejoras necesarias. Los resultados se presentan de forma objetiva y equilibrada y los hechos se exponen e interpretan en términos neutrales.

³¹ Hay diferentes formas de obtener esta información: revisiones, evaluaciones internas, conferencias, y auditorías especiales de seguimiento, etc.

³² Adaptado del Informe Internacional de la Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas.

³³ Este Plan surgió del reconocimiento que los Jefes de Estado y de Gobierno hicieron en la Tercera Cumbre de las Américas (Canadá, 2001) de la importancia de la agricultura y la vida rural para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible en sus países. En el Plan Agro, los Ministros de Agricultura definieron una Visión Compartida 2015 para la agricultura y vida rural, y se comprometieron a impulsar, con los actores del agro y otros vinculados al desarrollo de la agricultura y la vida rural, las acciones estratégicas de la Agenda Hemisférica 2003-2005 con el fin de avanzar hacia los Objetivos Estratégicos.

blicas agropecuarias de los países de las Américas, es un ejercicio de prueba de Auditoría de Políticas Públicas.

Dada la ausencia de auditorías anteriores sobre el Plan Agro³⁴ y, reconocida la importancia de la agricultura y la vida rural para enfrentar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible en los países de las Américas³⁵, surgió la necesidad y oportunidad de realizar una auditoría para establecer en forma independiente la incidencia del Plan en la formulación y ejecución de políticas públicas agropecuarias en los países participantes³⁶, y conocer el avance alcanzado al respecto.

La auditoría se realizó bajo la hipótesis de que la agricultura y la vida rural en los países de las EFS participantes en la auditoría se ha revalorizado debido a la implementación del Plan Agro 2003-2015, situación reflejada en el comportamiento durante la última década de los indicadores de las dimensiones productivo-comercial, ecológico-ambiental, socio-cultural y, político-institucional; en las inversiones públicas orientadas en el mismo periodo a financiar la inversión y la calidad de vida rurales; y en la adopción de medidas de mediano y largo plazo para prevenir, solucionar o mitigar los efectos de fenómenos climáticos en el agro.

Los temas priorizados para la fiscalización del Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas y sus respectivas cuestiones de auditoría son:

Avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015 - ¿Cuál ha sido el avance hacia la visión compartida del Plan Agro 2003-2015 para la agricultura y la vida rural en las Américas durante el periodo 2003-2011? ¿Cómo ha incorporado la institución rectora y/o las ejecutoras del nivel nacional el Plan Agro 2003-2015 en sus planes, programas y políticas públicas? y ¿cómo se le hace el seguimiento a su implementación?

Inversión y gasto público en el sector agropecuario 2003-2011 - ¿El comportamiento de la inversión pública en el sector agropecuario en los países participantes durante el periodo 2003-2011 tiene relación con las prioridades del Plan Agro?

Gestión del riesgo y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos 2010-2011 - ¿Las po-

líticas planes y/o programas nacionales correspondientes a las vigencias 2010 y 2011 incluyeron el Plan Agro 2003-2015 en lo que respecta a la gestión de los riesgos y emergencias agrícolas como consecuencia de fenómenos climáticos?

La auditoría revisó selectivamente la gestión de las entidades rectoras de la política pública agropecuaria y de desarrollo rural y/o las entidades del sector agropecuario de los países participantes³⁷, respecto al avance alcanzado frente a los objetivos estratégicos priorizados en la implementación del Plan Agro 2003-2015. El periodo 2003-2011 se escogió para evaluar la situación de la agricultura y la vida rural en el marco de la aplicación del Plan³⁸. El objetivo sobre la gestión de riesgo y el cambio climático, abarcó el bienio 2010-2011.

Dada la necesidad de información requerida para desarrollar los objetivos previstos, se usó como estrategia de auditoría evaluar la existencia de estadísticas públicas completas, actualizadas y confiables, útiles para la toma de decisiones de política agropecuaria y de desarrollo rural. Así, un aspecto identificado como limitante para el desarrollo de auditorías de política pública, se asumió como eje central de la evaluación por ser imprescindible para la formulación de las políticas relativas al tema, convirtiendo una aparente debilidad de control fiscal³⁹ en oportunidad de mejora de la gestión de las EFS y entidades auditadas.

La coordinación general de la auditoría la ejerció la Contraloría General de la República de Colombia⁴⁰ y cada EFS designó un coordinador con funciones de enlace con la coordinación general y los equipos de auditoría de los países participantes. El proyecto contó con el apoyo de la Cooperación Alemana (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH), y del Comité de Capacitación Regional de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior –OLACEFS–.

Los resultados de la aplicación de los procedimientos acordados por las EFS, permitieron valorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos establecidos relaciona

³⁴ El principal criterio de la selección es la capacidad de la auditoría de agregar valor a través de su contribución a la evaluación y mejora de la gestión pública (ISSAI 3000/3.2, 2004).

³⁵ En la Tercera Cumbre de las Américas se definió el doble papel que desempeña la agricultura: (i) como forma de vida de millones de habitantes rurales y (ii) como un sector estratégico del sistema socio-económico para generar prosperidad.

³⁶ Las EFS de las Repúblicas de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, y Perú, aplicaron en cada uno de sus países la auditoría de políticas públicas, por lo que la metodología se validó simultáneamente siete veces.

³⁷ La auditoría se realizó en cada país sobre la base de la normativa técnica de control y auditoría y las sanas prácticas aceptadas internacionalmente por las EFS de los países que participaron en el proyecto, teniendo en cuenta, los principios y normas de la INTOSAI - Principalmente las Directrices de Auditoría de Desempeño ISSAI 3000-3100 de la INTOSAI -, así como las particularidades del marco jurídico aplicable en cada país.

³⁸ Cada país definió un año anterior al inicio de la ejecución del Plan Agro 2003-2015 para valorar los efectos de su implementación frente a un año en que éste no se hubiera adoptado y del que se contara con información suficiente, confiable y pertinente.

³⁹ Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - Auditoría de Políticas Públicas: oportunidades para el fortalecimiento de la gestión fiscal de las EFS. Seminario de alto nivel de Entidades Fiscalizadoras Superiores Quito, 15 y 16 de junio de 2011.

⁴⁰ La Coordinación Técnica General la hizo la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario y la coordinación logística la Oficina de Capacitación, Producción de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional.

dos con el mejoramiento de la agricultura y la vida rural en cada uno de los países participantes; y determinar las causas de las situaciones encontradas⁴¹. Previo a la incorporación en el informe internacional, los resultados se comunicaron a las autoridades nacionales.

5. CONCLUSIÓN

La auditoría de desempeño, de gestión u operacional constituye un referente adecuado para la realización de auditorías de políticas públicas, que no son

otra cosa que un análisis de política pública practicado en desarrollo de un proceso de auditoría del cual se generan hallazgos **macro** entendidos como los que surgen de tener como condición el desempeño de la administración pública sobre aspectos cruciales para solucionar el problema que motivó la política y como criterio la política pública formulada y los principales principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos regentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella.

6. BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la República de Colombia. (2010). Protocolo de evaluación y análisis de política pública, documento metodológico.

Farr, J. (1985). "Situational analysis: Explanation in political sciences". En *The Journal of Politics*, Vol. 47.

Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (2004). Directrices de Auditoría de Desempeño - ISSAI 3000 – 3100 de la INTOSAI. Estocolmo.

Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). (2013). Informe Internacional Auditoría Coordinada al Plan Agro 2003-2015 para la Agricultura y la Vida Rural en las Américas.

Osuna, J. & Marquez, C. (2010). "Guía para la evaluación de políticas públicas". Instituto de Desarrollo Regional, España.

Roth Deubel, Andre-Noël. (2002). "Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación". Bogotá.

Salazar, Carlos. (2009). "La evaluación y el análisis de políticas públicas". En *OPERA* No. 9.

Velásquez G. R. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto política pública". Revista *Desafíos*, No. 20. Universidad del Rosario. Bogotá.

⁴¹ Ver http://www.olacefs.com/Olacefs/ShowProperty/BEA%20Repository/Olacefs/Documentos/2013/DOC_13_060_29072013.