

## **La Auditoría de Impacto en la perspectiva del Control Gubernamental” – propuesta inicial – guía para la elaboración de colaboradores**

### **I - Antecedentes**

En la XIV Asamblea General de la OLACEFS, realizada en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 18 de noviembre de 2004, mediante Resolución 20-2004-AG, se decidió incluir como segundo tema técnico a ser debatido en la XVI Reunión Ordinaria a ser realizada en el año de 2006, la “Auditoría de Impacto en la perspectiva del Control Gubernamental”, acogándose la propuesta presentada por la órgano de control General de la República de Chile, con base en las siguientes justificativas:

- la auditoría de impacto es una herramienta de un valor potencial trascendente para la Región Latino-americana y del Caribe , pues su adecuada utilización podrá contribuir para solucionar la urgente necesidad de evaluar los resultados de los proyectos sociales; y,
- por que existe un consenso entre las entidades internacionales de financiamiento a respecto del aporte que este instrumento puede ofrecer para corregir y potenciar los resultados de los Fondos de Ayuda para el Subdesarrollo

De esta forma, el documento mandado por el órgano de control General de Chile, titulado *Tema II “La Auditoría de impacto en la perspectiva del Control Gubernamental” – Propuesta Inicial – guía para la elaboración de colaboradores*, en análisis, presenta justificativa para el tema y propuesta metodología con vistas a la institucionalización de la modalidad de fiscalización Auditora de Impacto en el ámbito de las entidades miembros de la OLACEFS.

### **II - Perspectiva histórico-conceptual sobre evaluación de impacto**

Las principales referencias sobre ese tema son de autores americanos y datan de los años 70 y 80, cuando evaluación de programa era sinónimo de evaluación de impacto y había una predominancia del abordaje cuantitativista.

El principio de las metodologías experimentales y casi experimentales empleado en las evaluaciones de impacto de programas sociales es la comparación entre un “grupo de control”, no expuesto al programa que se pretende evaluar y un “grupo de tratamiento”, formado por individuos de la clientela del programa.

La principal crítica que aún hoy se hace a esas metodologías viene de la escuela humanista que considera ese abordaje reduccionista, incapaz de captar la complejidad del fenómeno social el cual no podría ser comparado a una situación de laboratorio. Según esos autores, los elementos de una intervención que explican impactos distintos son innúmeros y diferenciados, lo que hace casi nula la posibilidad de aislamiento de impacto. Aunque se consiga llevar a cabo el análisis, obteniéndose alguna evidencia estadística, el resultado puede ser fructífero desde el punto de vista académico, pero mínimo desde el práctico, en nada contribuyendo con el perfeccionamiento del sistema de planeamiento gubernamental. Aún así, la causalidad del impacto, se quedará a descubierto, dada la correlación que acompaña las acciones sociales. (PINTO, A. M. R. Fetichismo de la Evaluación. *Análisis y Coyuntura*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro v. 1, n. 2. may./ago. 1986.)

Paulatinamente las evaluaciones de impacto cedieron lugar a estudios de carácter cualitativo, inspirados en métodos antropológicos. Tales estudios, a su vez, son criticados por los defensores de métodos cuantitativos por la dirección subjetiva de estos trabajos.

Aunque la tensión entre esas dos escuelas – cuantitativa y humanista – no esté totalmente superada en el medio académico, se puede decir que hoy hay un consenso de que estos abordajes científicos se completan y permiten obtener informaciones relevantes sobre los efectos alcanzados por las políticas públicas.

### III - Normas de Auditoria da INTOSAI y el Componente Conceptual - Auditoria de Impacto

Las normas de auditoria de la INTOSAI (NA 1.0.38 e 1.0.40) disponen que:

“El objetivo de actuación de la fiscalización pública alcanza las auditorias de regularidad y las operacionales o de gestión”, y “La auditoria Operacional o de Gestión se preocupa en verificar la economía, la eficiencia y la eficacia, y tiene por objetivo determinar:

- a) si la administración desempeñó sus actividades con economía, de acuerdo con principios, prácticas y políticas administrativas correctas;
- b) si los recursos humanos, financieros y de cualquier otra naturaleza son utilizados con eficiencia, incluyendo el examen de los sistemas de información de los procedimientos de mensuración y de control del desempeño y las providencias adoptadas por las entidades observadas para sanar las deficiencias detectadas; y
- c) la eficacia del desempeño de las entidades auditadas en relación al alcance de sus objetivos **y evaluar los resultados alcanzados en relación a aquellos pretendidos.**” (subrayado nuestro)

El Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programa de INTOSAI (1995) clasifica las fiscalizaciones de programas realizadas por las EFS en siete categorías. Las cuatro primeras son: auditoría de regularidad de economía, auditoria de eficiencia y auditoria de eficacia. La **evaluación de impacto de la política** es una de las tres categorías de evaluaciones de programa mencionadas por el Grupo. Las otras dos son: evaluación de la coherencia de la política y evaluación de la eficacia de la política y análisis de las causas.

Por tanto, entre las categorías propuestas por el Grupo de Trabajo de la INTOSAI no hay referencia a la “auditoria de impacto”.

Por otro lado. Las Directrices para Aplicación de Normas de Auditoría de Desempeño de INTOSAI (Implementation Guidelines for Performance Auditing, 2004, Pág. 24) considera que pueden existir otras clasificaciones. Para ilustrar esa cuestión el documento presenta la clasificación adoptada por el Government Accountability Office - GAO, EFS con gran experiencia en evaluación de programa:

1- evaluación de procesos

2- evaluación de resultados

3- **evaluación de impacto**

4- evaluación de costo-beneficio y de costo-efectividad

Aunque el documento de INTOSAI sobre Auditoría de Desempeño no adopte una clasificación propia para las modalidades de evaluación de programa, no encontramos cualquier referencia a la expresión “auditoría de impacto” en aquel documento.

En los casos en que el término “**impacto**” está presente, éste se relaciona a dos modalidades de **evaluación**: evaluación de impacto de la política y evaluación de impacto del programa.

No se trata, desde nuestro punto de vista, de una cuestión puramente semántica. Ocurre que la expresión “evaluación de impacto” está consagrada en la literatura académica sobre evaluación de programa y se refiere precisamente a los estudios de carácter cuantitativo que buscan evaluar el impacto de determinada política o programa gubernamental sobre la población beneficiaria.

Por tanto, aún tratándose de metodología a ser empleada por instituciones de control, cree ser desnecesario adoptar una nueva nomenclatura para describir un tipo de evaluación ampliamente referenciada no mundo académico. Se suma a ese argumento el hecho de que “las evaluación de programas constituyen un tipo de estudio que puede ser ejecutado por las EFS bajo el título general de auditoría de desempeño” (Directrices para Aplicación de Normas de Auditoría de Desempeño de INTOSAI, pág. 23).

Cabe destacar aún, que el concepto utilizado para la aplicación de la metodología propuesta para Auditoría de Impacto (página 16), dice a respecto de la definición de evaluación de impacto adoptada por el GAO, conforme anteriormente mencionado, relativo a las modalidades más frecuentes de evaluación de programas realizadas en el ámbito de las auditorías de desempeño.

*“valorar el efecto específico de un programa comparando los productos del programa con una estimación de lo que podría haber ocurrido en ausencia del programa. Esta forma de evaluación se emplea cuando se sabe que hay factores externos que influyen sobre los productos del programa, con objeto de aislar la contribución de éste al logro de sus objetivos”.*

Por otro lado, la referencia citada en el documento: *“Para los efectos de la Metodología propuesta se ha considerado la definición entregada por las “Directrices de Aplicación de las Normas de Auditoría del Rendimiento” elaboradas por el Comité de Normas de Auditoría de INTOSAI”*, habla sobre una de las siete categorías (evaluación del impacto de la política) definidas por el Grupo de Trabajo sobre Evaluación de Programas de INTOSAI para auditoría y evaluación de programas, conforme mencionado.

#### **IV - Cuanto a los criterios de selección del proyecto a ser evaluado:**

En lo que se refiere a los criterios para la selección de los proyectos a ser evaluados mencionados en la fase de planificación de la auditoría de impacto, se observa los criterios vinculados al riesgo, están orientados para la selección de proyectos con desempeño negativo, con alto riesgo de no alcance de los resultados. En ese sentido, resaltamos que los objetos a ser seleccionados, al principio, indicarán también bajísimo impacto en relación a lo que se espera con la evaluación de impacto, o sea “evaluación la influencia específica de un programa, comparando los resultados del programa con una estimativa de lo que podría haber ocurrido sin él. Esa forma de evaluación es empleada cuando se sabe que existen factores externos que influyen los resultados del programa, con el objetivo de destacar la contribución de él para el alcance de sus objetivos.”

Con base en los atributos establecidos para el criterio vinculado al riesgo se nota que la intención es identificar proyectos con alto grado de comprometimiento en su proceso de implementación: servicios mal evaluados por los ciudadanos de forma recurrente, servicios con problemas administrativos y de infraestructura, servicios con deficiencias de capacitación técnica, servicios con deficiencias de supervisión y fiscalización, en fin, esos atributos favorecen la elección de objetos con bajo potencial de resultados verificables, lo que comprometería la aplicación de la metodología.

Otra cuestión crítica para la ejecución de trabajos de esa naturaleza dice a respecto de la existencia de informaciones confiables sobre la variable (o variables) que se pretende mensurar. Para que sea viable realizar el análisis estadístico propuesto es necesario contar con contactos confiables sobre la población beneficiaria y sobre el grupo de control. Por tanto, se sugiere enfatizar ese aspecto como un prerrequisito para la realización de evaluaciones de impacto.

Esa cuestión merece un análisis cuidadoso por parte del equipo de auditoría, pues la ausencia de una base de datos confiable podrá hacer inviable la realización del trabajo ya que el costo de recolectar datos primarios para una muestra significativa puede ser prohibitivo.

## **V - Cuanto al programa de fiscalización**

El programa de fiscalización propuesto tiene un objetivo muy amplio e involucra aspectos que en realidad no dicen a respecto de la evaluación de impacto mas están presentes en otras modalidades de evaluación o auditoría.

En el ítem 4.1.5. de la propuesta referente al Examen de la cuenta rendida por los gestores del servicio, se propone que sea realizado, en el ámbito de la evaluación de impacto del proyecto, el examen de la regularidad y de la legitimidad del gasto. Además de eso, en el aspecto *Control de la gestión de la ejecución*, se debe examinar la economía, eficacia y eficiencia de la

gestión. Cabe observar que las definiciones presentadas para esos conceptos no son consistentes con las definiciones propuestas por INTOSAI en las Directrices para Aplicación de Normas de Auditoría de desarrollo.

De hecho, esas dimensiones de análisis son normalmente objeto de auditorías de gestión o desempeño y consumen por sí solo esfuerzo y tiempo significativos del equipo de auditoría.

Apenas el ítem 4.1.5.3.3 se refiere a la evaluación de impacto propiamente dicha, o sea la verificación de la efectividad del programa, a partir de la comparación del grupo de tratamiento, compuesto por beneficiario del programa, con el grupo de control personas sin acceso al programa pero pertenecientes al público objeto.

En la especificación de la fase de ejecución es evidente que gran parte del esfuerzo de auditoría se concentra en los aspectos contables, legales y de gestión (economía, eficiencia y eficacia).

Considerando que evaluaciones de impacto son estudios complejos que requieren conocimiento diferenciado de estadística y habilidades para operar aplicativos específicos para lidiar con gran volumen de datos, se sugiere que el guía a ser propuesto concéntrese en los aspectos conceptuales y operacionales de esa modalidad de evaluación.

Nada impide, por otro lado, que se recomiende a las EFS que pretendan realizar evaluaciones de impacto que, siempre que lo juzguen conveniente, completen esas evaluaciones con el análisis de la implementación y del ambiente de gestión del proyecto que se examina.

## **VI - Cuanto a la fase de análisis y evaluación**

Se sugiere mayor detallamiento de la fase de su análisis, aumentando la definición de los conceptos empleados en los cuatro lados del mundo. La explicación de los métodos a ser empleados en la colecta de datos cualitativos,

como por ejemplo entrevistas en profundidad y grupos focales podrían hacer parte del programa de fiscalización a ser ejecutados como las fuentes de información de información que se pretende utilizar.

## **VII - Conclusión**

Aunque muy citadas en manuales de evaluación de programa, las actividades de impacto son un tipo de evaluación raramente ejecutada por instituciones de control o aún por órganos responsables por la implementación de políticas públicas

La causa de esa constatación parece relacionarse, en parte, a las dificultades inherente a la realización de pesquisas de esa naturaleza que muchas veces encuentran restricciones de orden ético para su ejecución. Otra dificultad siempre citada es la necesidad de construcción de la línea de base del programa, esto es, informaciones fidedignas sobre la situación de la población objetivo antes de la implementación del programa ya que su forma más rigurosa la metodología requiere la comparación entre segmentos de la población en dos momentos distintos, antes y después de la implementación del programa. Además de esto, esos estudios exigen conocimiento en estadística y muestran más allá de lo que normalmente es empleado en trabajos de auditoría.

Consideraba una de las modalidades de evaluación de programa que componen el espectro de estudios evaluadores que pueden ser ejecutados sobre la denominación genérica de auditoría de desempeño, las evaluaciones de impacto buscan medir la efectividad de las intenciones gubernamentales. Su relevancia es por tanto indiscutible considerando su potencial para promover información cualificada a los tomadores de decisión, por un lado, y para promover el debate sobre políticas públicas, por otro, fortaleció la transparencia y la *accountability* de la gestión gubernamental.

En ese sentido, entendemos como una valiosa iniciativa el documento que ahora se examina por ofrecer un punto de partida para que se amplíe las



iniciativas de evaluación de impacto entre las instituciones de control da  
OLACEFS.