

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y
FINANCIERAS
UNIDAD DE POSTGRADO
CARRERA CONTADURÍA PÚBLICA



TESIS DE MAESTRIA

“Evaluación de Metodología de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de la Republica de México, aplicado a empresas públicas: Caso de Estudio YPFB”

POSTULANTE: LIC. AUD. CAMILO REHECHAR NINA MACHACA
TUTOR: MG. SC. RAMIRO MENDOZA CÁCERES

LA PAZ – BOLIVIA

2016

A nuestro Señor Jesucristo porque está con nosotros en cada paso que damos, cuidándonos y dándonos fortaleza para continuar por el camino de la luz y la verdad.

A todos los profesores (plantel de docentes) de la Maestría en Auditoría y Control Financiero, que sin medir el egoísmo compartieron sus amplios conocimientos y experiencia en cada una de las temáticas de desafío profesional. Por el desprendimiento de desarrollar capacidades y competencias que me permitieron ejercer responsabilidad en niveles de alta decisión en entidades de prestigio nacional, aplicando sus enseñanzas en beneficio de la sociedad.

A la Carrera de Auditoría (actual Contaduría Pública), por haberme formado un profesional competente. Y sin duda, por permitirme con humildad a mis ancestros, un agradecimiento por guiarme por la senda más apropiada, como conocedores de la mayor sabiduría y respeto de la naturaleza.

CAMILO REHECHAR NINA MACHACA

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

Agradezco al amor y cariño de padre que me inspira mis hijos: José Camilo, Kevin Alejandro, Carola Vianka y en manos de Dios; Hayek Wayar

Agradezco al cariño y apoyo de mi madre, a mi padre en manos de DIOS hermanos y hermanas.

A la Universidad Mayor de San Andrés, A la Unidad de Postgrado de la Carrera de Contaduría Pública por haber hecho posible el Curso de “Maestría en Auditoría y Control Financiero”, en su cuarta versión.

A mis compañeros de curso y en especial a mi Tutor Ramiro Mendoza Cáceres por su orientación y apoyo desprendido para llevar a mejor termino el presente trabajo, en mi formación y práctica profesional.

INDICE GENERAL

CAPITULO I	10
1 ASPECTOS GENERALES.....	10
1.1 Justificación	10
1.1.1 Justificación Teórica.....	10
1.1.2 Justificación Práctica.....	10
1.1.3 Justificación Metodológica.....	10
1.1.4 Justificación Política y Social.....	11
1.2 Planteamiento del Problema.....	11
1.3 Objetivo General y Específico.....	12
1.3.1 Objetivo General.....	12
1.3.2 Objetivos Específicos.....	12
1.4 Hipótesis o preguntas de investigación.....	12
1.4.1 Hipótesis.....	12
1.4.2 Identificación de Variables.....	13
1.4.3 Pregunta de Investigación.....	13
CAPITULO II.....	14
2 MARCO TEÓRICO.....	14
2.1 Relación Simbiótica entre la Política y la Gestión Empresarial Publica.....	14
2.2 Relación de Políticas y Estrategias Gubernamentales con Planes de Empresas.....	22
2.3 Definiciones de Auditoría en relación a la Auditoría de Desempeño.....	26
2.3.1 Auditoría de Gestión.....	26
2.3.2 Auditoría operacional.....	26
2.3.3 Auditoría operativa.....	26
2.3.4 Auditoría de Gestión.....	27
2.3.5 Auditoría de Rendimiento.....	27
2.3.6 Auditoría de Desempeño.....	27
2.4 Esquema Sistémico de Gestión base para la Auditoría de Desempeño.....	27
2.4.1 Esquema de Análisis Sistémico.....	28
2.4.2 Indicadores y variables en la auditoría de Gestión.....	30
2.4.3 Conclusión sobre el grado de eficiencia.....	31
2.4.4 Conclusión sobre el grado de economía.....	32
2.4.5 Conclusión sobre el grado de eficacia.....	32
2.4.6 Conclusión sobre el grado de efectividad.....	33
CAPITULO III.....	35
3 DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	35
3.1 Diseño de la Investigación.....	35
3.2 Tipo de investigación.....	36
3.3 Enfoque de investigación.....	37
3.4 Proceso metodológico de investigación.....	39
3.5 Delimitación del problema de investigación.....	40
3.6 Población y muestra.....	40
3.6.1 Tipo de Muestra.....	40
3.6.2 Determinación de la muestra.....	41
3.6.3 Delimitación espacial.....	41

3.6.4	Delimitación temporal	41
3.7	Instrumentos de Relevamiento de Información	42
3.7.1	Documentos de Relevamiento	42
3.7.2	Instrumentos de Auditoría de Desempeño	43
3.7.3	Aplicación de los Instrumentos	43
CAPITULO IV	44
4	MARCO REFERENCIAL	44
4.1	Auditoría de Desempeño según INTOSAI	44
4.1.1	Definiciones de Auditoría de Desempeño según ASF	44
4.2	Sistema de evaluación del desempeño	45
4.2.1	Indicador de desempeño	45
4.2.2	Matriz de Indicadores	45
4.2.3	Políticas públicas	46
4.2.4	Finalidad desarrollo económico	47
4.3	Planeación de la auditoría	49
4.3.1	Planeación genérica	50
4.3.2	Fuentes de información.- la heurística	51
4.3.3	Criterios de análisis de información.- la hermenéutica	52
4.3.4	Criterios de selección	54
4.3.5	Conclusiones:	56
4.3.6	Capacidad operativa	56
4.4	Planeación detallada	56
4.4.1	Objetivo	57
4.4.2	Contexto de la materia por auditar en la planeación nacional	57
4.4.3	Comprensión de la materia por auditar	60
4.4.4	Abducción de la auditoría	66
4.4.5	Muestreo estadístico	71
4.4.6	Asignación de recursos y control de calidad y supervisión	72
4.4.7	Revisión y aprobación del proyecto de auditoría	74
4.5	Ejecución de la auditoría	74
4.5.1	Marco teórico	74
4.5.2	Informe preliminar de la auditoría	77
4.6	Formulación de observaciones y recomendaciones y emisión del dictamen	85
4.6.1	Observaciones	85
4.6.2	Acciones Promovidas	89
4.6.3	Recomendaciones al Desempeño:	90
4.6.4	Dictamen de auditoría de desempeño	94
CAPITULO V	102
5	RESULTADOS Y VALIDACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	102
5.1	Presentación de resultados	102
5.1.1	Presentación de las matrices de la metodología de evaluación y revisión ...	102
5.1.2	Validación de la Investigación	140
5.1.3	Resultado de la aplicación de las matrices	140
CAPITULO VI	141
6	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	141

INDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1: Resumen de criterios de evaluación de, eficiencia, eficacia, economía y efectividad	34
Cuadro N° 2: Objetivos estratégicos y metas	41
Cuadro N° 3: Las fuentes de la “A a la Z” se muestran enseguida:	51
Cuadro N° 4: El deber ser ha de organizarse en los apartados siguientes:	60
Cuadro N° 5: Ejemplo de Universales	61
Cuadro N° 6: Ejemplo de consecuencia social	63
Cuadro N° 7: Partes naturales de la Política Pública	63
Cuadro N° 8: Ejemplo de matriz de consistencia lógica	65
Cuadro N° 9: Tabla de Onus Probandi: Generación de Energía Eléctrica	69
Cuadro N° 10: Ejemplo de identificación y control de riesgo	73
Cuadro N° 11: ISSAI 300 Principios Fundamentales De la Auditoría de Desempeño:	86
Cuadro N° 12: Mapa del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011	103
Cuadro N° 13: Matriz del Plan de Desarrollo Económico y Social	105
Cuadro N° 14: Matriz del Plan Sectorial	106
Cuadro N° 15: Mapa del Plan Estratégico Corporativo	107
Cuadro N° 16: Mapa Referentes de Redes de Gas	108
Cuadro N° 17: Universales	133
Cuadro N° 18: Mapa de la Estructura del Presupuesto Aprobado	114
Cuadro N° 19: Mapa de la Estructura del Presupuesto Ejecutado	115
Cuadro N° 20: Matriz de Consistencia de la política Pública	118
Cuadro N° 21: Mapa de Auditoría	120
Cuadro N° 22: Mapa de la Estructura del Presupuesto Ejecutado	124
Cuadro N° 23: Tablas Onus Probandi	126
Cuadro N° 24: Programación Física 2013	145
Cuadro N° 25: Ejecución Física de Red Primaria y Secundaria 2013	145
Cuadro N° 26: Ejecución Física Instalaciones Internas 2013	146
Cuadro N° 27: Ejecución Financiera de Inversiones 2013	148
Cuadro N° 28: Ejecución Financiera de Inversiones 2013	149
Cuadro N° 29: Ejecución Financiera de Inversiones 2013	149

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico N° 1: Mapa del Plan Nacional de Desarrollo	58
Gráfico N° 2: Mapa del Programa de Mediano Plazo	58
Gráfico N° 3: Mapa del Presupuesto de Egresos de la Federación	59
Gráfico N° 4: Mapa de la Cuenta Pública	59
Gráfico N° 5: Ejemplo de mapa de referentes de electricidad	61
Gráfico N° 6: Ejemplo de alcance “Generación de Energía Eléctrica”	66
Gráfico N° 7: Ejemplo: Generación de Energía Eléctrica	67
Gráfico N° 8: Ejemplo de mapa de auditoría de generación de energía eléctrica	70
Gráfico N° 9: Ejemplo de Benchmarking	71
Gráfico N° 10: Estructura Tríadica	80
Gráfico N° 11: Ejemplo de estructura tríadica	81
Gráfico N° 12: Principios relacionados con el proceso de auditoría ISSAI 100	85
Gráfico N° 13: El proceso de formulación de las observaciones	88
Gráfico N° 14: Método de análisis tríadico:	88

INDICE DE FIGURAS

Figura N° 1: Acciones Promovidas y Recomendaciones	87
Figura N° 2: Emisión de recomendaciones ® y (RD)	90

INTRODUCCIÓN

El Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo en pleno proceso de implementación, presenta como característica fundamental, la expansión del Estado Productor y Controlador, la industrialización de los recursos naturales y la consolidación de Empresas Estratégicas del Estado, bajo los términos del Derecho Corporativo, apartándose en consecuencia del derecho administrativo vigente en el marco de la Ley N° 1178 de Administración y Control. En este nuevo modelo económico; el Estado Boliviano asume el rol principal de ser un actor productivo. Estamos en consecuencia, frente a un cambio en la estructura de la gestión del estado.

El cumplimiento de estas responsabilidades, en el desarrollo del modelo, implican la realización de inversiones productivas, en diversos campos de la economía del país, tales como petróleo, gas, minería, telecomunicaciones, cemento, líneas aéreas, ingenios azucareros papel, cartón y alimentos, en la búsqueda de empresas productivas y generadoras de excedentes, para su reinversión.

Por cuanto, el sistema de control interno y externo posterior, además del dictamen debe incluir un pronunciamiento sobre el *cumplimiento de los objetivos* en la planificación anual y el plan estratégico empresarial o corporativo, según corresponda, *en relación a los resultados logrados con base en el sistema de indicadores previamente establecidos* en los instrumentos de planificación de la empresa” (Artículo 56 parágrafo II de la Ley N° 466 de la Empresa Pública.

Este nuevo modelo económico, social y político, en nuestro país, obliga la formulación de un nuevo enfoque y modelo de Control Gubernamental, con base en una guía metodológica, *formulando una estrategia orientada a la evaluación de las actividades que ejecutara el Estado en el marco del Nuevo Modelo Económico Nacional Productivo, a través de las empresas publicas estratégicas, con una orientación de prevención, antes que una evaluación orientada a sanción y una acción de carácter punitivo en el marco del régimen de la responsabilidad por la función pública,* que tradicionalmente se ejecuta.

Este modelo de Control Gubernamental, debiera privilegiar la presencia de profesionales comprometidos con el cambio y éxito de la gestión de estas empresas publicas estratégicas, en su rol de auditores gubernamentales, prevengan errores, omisiones e incumplimientos normativos: más que críticos a destiempo y de forma inoportuna. Sus conocimientos son

valiosos en la tarea del diseño, implementación y evaluación, estas acciones conducen a la *prevención y mejora de la gestión exitosa en cumplimiento a las políticas públicas y lineamientos gubernamentales.*

Las acciones de control solo son posibles si se formulan indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión: solo se puede gestionar lo que se mide. Este objetivo se puede evaluar con dos criterios: **la medición del componente financiero mediante la auditoría financiera y un aspecto importante, la evaluación de impacto de la actividad ejecutada.** Ambos aspectos son vitales para comprender que la utilización de los recursos financieros, siempre escasos, **cumplió sus propósitos de eficiencia, efectividad y economía** y género los excedentes de acuerdo a lo planificado. De esta manera se podrá saber que la inversión y su retoro cumplieron sus fines. Esta evaluación tendrá por consiguiente, el carácter de: integral, y se requerirá la formulación de guías específicas de evaluación para lograr este propósito.

Esta modalidad de evaluación, implica un cambio en los conceptos y categorías que orienten hacia una metodología de auditoría de gestión de desempeño empresarial pública, ya que estas, a diferencia de las empresas privadas, deben rendir cuentas, no solo del mero cumplimiento de objetivos, si no, del cumplimiento de las políticas públicas establecidas en preceptos normativos de su creación y los lineamientos que emerjan de políticas y estrategias gubernamentales.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

1.1 Justificación

1.1.1 Justificación Teórica

Esta investigación se justifica teóricamente porque utiliza lineamientos teóricos relacionados a los componentes del proceso de Auditoría de Desempeño; las técnicas y metodologías que permiten evaluar las competencias de carácter jurídico de la institucionalidad de la empresa estratégica y su vínculo de relacionamiento en la *operacionalización de políticas y estrategias gubernamentales emergentes de decisiones* de alcanzar a; largo plazo, mediano y corto plazo, en beneficio de la población boliviana. Una revisión independiente y objetiva de los programas, proyectos en cuanto a uno o más de los cuatro aspectos de eficacia, eficiencia, economía y efectividad, a fin promover la rendición de cuentas, si las decisiones políticas del Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo son implementadas eficazmente, y si los beneficiarios, en calidad de ciudadanos y contribuyentes han recibido el justo valor de su contribución.

1.1.2 Justificación Práctica

En la práctica esta investigación permite realizar auditorías de desempeño a diferentes empresas estratégicas del estado, pudiendo a este objeto con carácter indicativo y no limitativo, efectuar exámenes independiente de la eficacia y la eficiencia de las actividades operativas, los programas y proyectos, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras en lo posterior. La evaluación respecto a la medición de desempeño se basa en el proceso continuo de control de información sobre los logros alcanzados de *los programas, sobre todo la consecución de las metas preestablecidas* en los planes a; largo, mediano y corto plazo. Asimismo se centra en que un programa o más haya logrado sus objetivos o requisitos, expresados en la normativa.

1.1.3 Justificación Metodológica

El sistema de evaluación de desempeño, tiene el fin de medir los resultados de gestión pública, aplicable como metodología a las empresas estratégicas del Estado. Porque permite *realizar una valoración objetiva de desempeño de los programas y proyectos, el cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión.*

Determinar los resultados de uso y destino, además la forma de la aplicación de recursos del Estado Boliviano, el impacto social de los programas y proyectos emergentes de decisiones ejecutivas y legislativas a través de medidas pertinentes. Toda vez que permite identificar la eficacia, eficiencia, economía y la calidad en la administración de las empresas estratégicas del sector público boliviano.

1.1.4 Justificación Social

La auditoría de desempeño, como una alternativa a la metodología de la auditoría operacional vigente para el sector público, contribuiría mejor a una evaluación más objetiva, además de evitar que las empresas estratégicas tengan un desempeño ineficiente e ineficaz en el logro de sus objetivos y metas. La sociedad en su conjunto, no solamente espera la rendición de cuentas de las empresas estratégicas como acto público de mero cumplimiento, sino que; una instancia de control independiente evalúe y emita un criterio técnico sobre la gestión de estas empresas, en el marco de la veracidad de la información que genera.

A partir de este criterio técnico, se evalúe a nivel político y social sobre la gestión de estas empresas, o en cuyo caso tomar medidas pertinentes de ajuste en cuanto a las competencias o finalmente prescindir de los servicios de estas para que no se conviertan en una carga para el estado.

1.2 Planteamiento del Problema

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, la formulación del problema para la siguiente investigación se sintetiza en la siguiente interrogante:

¿El control externo posterior, cuenta con una metodología de evaluación y revisión basada en los métodos y términos de las ciencias sociales para verificar y comparar lo propuesto por las políticas y estrategias gubernamentales contra lo logrado o alcanzado, y analiza las causas de las diferencias, para emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de las empresas estratégicas del Estado?

1.3 Objetivo General y Específico

1.3.1 Objetivo General

Evaluar la metodología de “**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**” de la Auditoría Superior de la Federación de la República de México, al Caso de Estudio: del programa de “Masificación de Uso de Gas Natural al 31 de diciembre de 2013” de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, su aplicabilidad, flexibilidad y efectividad para planificar, ejecutar e informar sobre el cumplimiento de objetivos y resultados en los términos de eficacia, eficiencia, economía y efectividad.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Evaluar la metodología de auditoría de desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de la República de México, con la validación los instrumentos metodológicos al caso de estudio a una política y estrategia gubernamental a un programa y proyectos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- Emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos en la planificación anual y el plan estratégico empresarial o corporativo, según corresponda, en relación a los resultados logrados, producto de la validación de la guía metodológica de auditoría de desempeño.
- Emitir conclusiones y recomendaciones respecto a la factibilidad de su aplicación en las Empresas Estratégicas de Bolivia como una metodología apropiada y válida en respuesta a la exigencia de la Ley de la Empresa Pública y el Reglamento de la Contraloría General del Estado.

1.4 Hipótesis o preguntas de investigación

1.4.1 Hipótesis

La evaluación de la metodología de “**AUDITORÍA DE DESEMPEÑO**” aplicada al Caso de Estudio: del programa de “Masificación de Uso de Gas Natural al 31 de diciembre de 2013” de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, siguiendo los criterios definidos, permitirá evaluar los programas, proyectos de forma independiente y objetiva en cuanto a la

eficiencia, eficacia, economía y efectividad, para emitir un pronunciamiento (dictamen) sobre el cumplimiento de objetivos y metas preestablecidas con mayor objetividad.

1.4.2 Identificación de Variables

1.4.2.1 Variable Independiente

La evaluación de la metodología de “AUDITORÍA DE DESEMPEÑO” aplicada al Caso de Estudio, siguiendo los criterios definidos.

1.4.2.2 Variable Dependiente

- Evaluar los programas, proyectos de forma independiente y objetiva en cuanto a la eficiencia, eficacia, economía y efectividad.
- Permitirá emitir un pronunciamiento (dictamen) sobre el cumplimiento de objetivos y metas preestablecidas con mayor objetividad en el marco de los estándares de los tipos de dictamen aplicado en auditoría financiera.
 - a) opinión limpia
 - b) con salvedades
 - c) con abstención, y
 - d) negativo

1.4.3 Pregunta de Investigación

¿La metodología de auditoría de desempeño, facilita los elementos técnicos y criterios para evaluar y emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de objetivos de la planificación anual y plan estratégico empresarial o corporativo, bajo una guía metodológica apropiada?

CAPITULO II MARCO TEÓRICO

2.1 Relación Simbiótica entre la Política y la Gestión Empresarial Pública

2.1.1. El Presupuesto Público, Instrumento del Programa Fiscal¹

El presupuesto público es uno de los principales instrumentos de política económica de corto plazo que dispone el gobierno, tiene por objeto la determinación y asignación de recursos que permitan a las entidades públicas incluye las empresas públicas, cumplir con los objetivos de gestión establecidos en sus Planes Anuales, y en su conjunto cumplir con los objetivos económicos, sociales y políticos del Gobierno establecidos en los Planes Generales y Sectoriales de Desarrollo.

La determinación de los recursos se refiere tanto a la estimación como a la disponibilidad efectiva de recursos con los que cuenta el Sector Publico.

- **Los ingresos de operación de las empresas públicas por la venta de sus productos y servicios.**

La estructura institucional del presupuesto público, se efectúan según la naturaleza de las operaciones del Sector Publico, el Presupuesto distingue la siguiente estructura institucional:

- 1) *El Sector Público no Financiero*, constituido por el Gobierno Central y las Empresas Publicas.

***Las Empresas Publicas*, que son entidades que en forma general tiene como objetivo la generación de excedentes para el financiamiento de las actividades del Sector Publico, como es el caso de las empresas estratégicas, constituidas en el marco del código de comercio.**

2.1.2. Principio Fundamental del Presupuesto Público

En el entendido de que el principio principal del presupuesto público es el equilibrio fiscal, esto significa que:

¹ Contraloría General del Estado, Texto de Consulta, "El Programa Fiscal en el Marco de la Política Económica", código 1E03X070714

- a) La programación y ejecución del gasto público deben sujetarse a las disponibilidades efectivas de recursos que puedan captarse por las actividades desarrolladas en aplicación de las competencias asignadas a cada entidad pública y por el financiamiento específico y permisible al que se pueda acceder.
- b) El déficit fiscal incurrido o a incurrir debe tener un financiamiento sostenible.

En cuanto a la formulación del presupuesto de gastos debe contemplar el monto total que se estima devengar, para cumplir con el Plan Anual y el pago de obligaciones, teniendo en cuenta las siguientes características:

- Los gastos corrientes deben ser financiados en forma general con recursos corrientes.

Por ejemplo, las empresas públicas deben financiar sus gastos de operación (pago de sueldos, compra de insumos y otros) con ingresos provenientes de la venta de bienes y servicios, y en ningún caso con la desincorporación o venta de activos de la Empresa o con préstamos, por cuanto implicaría además de un proceso de descapitalización de las empresas un estado de situación no sostenible.

2.1.3. Concepto de Planificación

El fundamento central de planificación es la *racionalidad*, la racionalidad como principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los seres humanos, del gobierno de turno, de las empresas estatales hasta en la familia, es necesario elegir “racionalmente” qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten los seres humanos, familias, gobiernos o empresa.

En consecuencia planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futuro; elige una determinada y descarta otras. “Nos proporciona lineamientos inteligentes, respecto a lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse”.

De acuerdo con el enfoque de planificación explicada, planificar es un proceso en virtud del cual la “**actitud racional**”, se transforma en actividad: se coordinan objetivos, se prevén hechos, se proyectan tendencias, desde el punto de vista del trabajo a realizar. En consecuencia programar es una disciplina intelectual de ordenamiento racional de recursos escasos tras objetivos precisos; implica, además del diagnóstico, la tarea de pronosticar el futuro.

Si se atiende al resultado de la programación, planificar es la actividad de hacer planes de acción para el futuro, es la fijación concreta de metas dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica, en consecuencia, *dar forma orgánica a un conjunto de decisiones*, integradas y compatibles entre sí que guiaran la actividad de la empresa estratégica, de un gobierno o familia. Programar es hacer **planes, programas y proyectos**, es fijar **metas cuantitativas a la actividad**, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, y determinar la localización espacial de las obras y actividades.

2.1.3.1. Principios de la Planificación

A fin de completar las explicaciones anteriores, conviene estudiar estos principios y precisar sus alcances y validez. Los principios básicos de la programación² son los de racionalidad, de previsión, de universalidad, de unidad, de continuidad y de inherencia.

2.1.4. El Proceso de Planificación

Los principios de la programación adquieren su validez real en el “proceso” de programar. Tanto la política como la programación y el presupuesto se gestan en procesos. La primera, a través del sistema político, genera decisiones gubernativas; opinión pública, parlamento y ejecutivos son los principales mecanismos a través de los cuales se van produciendo las decisiones. La programación se gesta dentro del

² Gonzalo Mariner. “Planificación y Presupuesto por Programas” pág. 46

ejecutivo a través de las etapas de formulación de programas; de su discusión y aprobación, de su ejecución y de su evaluación y control.

Conforme lo descrito, la programación se efectúa dentro de un proceso que abarca las siguientes etapas principales: a) Formulación; b) Discusión y aprobación; c) Ejecución, y d) Control y evaluación de resultados³.

Cada uno de las etapas del proceso en diferentes periodos expuestos, requiere de la aplicación de técnicas y procedimientos especiales por parte de los funcionarios ejecutivos y de los expertos, cada una de estas fases intervienen también intervienen también distintos organismos asesores y autoridades ejecutivas.

- a) **Formulación.** Para la formulación de un programa se requiere el empleo de técnicas adecuadas de programación. Para cada tipo de programa existe una técnica determinada, pero en general puede decirse que cada una de ellas se inspira en una metodología casi común, variando solamente el contenido de materias. Por cierto cada tipo de programa requiere también expertos diferentes.

La formulación se inicia con el diagnóstico de la realidad que quedara comprendida dentro de la órbita del programa. Para este efecto, se reúnen informaciones estadísticas, agrupadas en forma conveniente, y se hacen observaciones directas. Los antecedentes permiten formarse una idea acerca de los principales problemas y ubicar sus causas. Hecho del diagnóstico, se efectúa una proyección de las tendencias observadas en el curso del tiempo.

El planificador, conforme a las líneas generales establecidas en la política sobre la materia, formula metas concretas de acción a fin de posibilitar el cumplimiento de los propósitos establecidos. Finalmente, se calcula, aplicando coeficiente de rendimiento, el volumen de recursos que serán necesarios para alcanzar las metas fijadas. En un proceso de aproximaciones sucesivas se van evaluando las alternativas y buscando la combinación óptima de los recursos, con el objeto de maximizar su uso y aumentar el margen de cumplimiento de las metas.

³ Gonzalo Mariner. "Planificación y Presupuesto por Programas" pág. 48

El programa se compone, entonces, de un diagnóstico, de las proyecciones y fijación de metas, y de la asignación de recursos. Todas estas partes del programa se exponen en el documento de los planes a largo, mediano y corto plazo, el cual es sometido a discusión y aprobación por las autoridades competente.

- b) **Discusión y aprobación.** Para tener posibilidades de éxito, todo programa debe contar con la aprobación del gobierno, la anuencia de la opinión pública y el interés de los diversos sectores sociales comprometidos. Por esta razón una vez formulado el programa por los técnicos, procede iniciar una discusión intensiva que tenga por objeto reguardar las conveniencias de los principales sectores. Para este efecto, la aprobación definitiva de los planes y programas se realiza al promulgarse la "Ley del Presupuesto General del Estado" que fueron sometidos a consideración de la Asamblea Legislativa Plurinacional, promulgado por el Poder Ejecutivo para su estricto cumplimiento.
- c) **Ejecución.** Aprobados los programas, la administración de la empresa pública es la encargada de tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las metas del programa.

Para el funcionamiento eficiente de las empresas es indispensable contar con una dirección acertada; los directores y supervisores deben tener una orientación definida, conocer a fondo el sentido y alcances del programa, tener capacidad para tomar oportunamente las decisiones, tener una conducta directiva, unitaria, etc. Los directores de programas, convenientemente respaldados por los supervisores, deben movilizar la empresa hacia la consecución de las metas del programa. Esto significa que todos los esfuerzos del elemento humano de la empresa y todos los recursos materiales y equipos, deben ser coordinados eficientemente a fin de que, evitando desperdicios de tiempo, materiales y trabajo, se obtenga el rendimiento máximo.

Cuando el sistema ejecutivo del gobierno alcanza un grado de eficiencia aceptable, podrán alcanzarse las metas e incluso superarse, la ejecución eficiente de programas es, fundamentalmente, una tarea de buena administración a nivel técnico profesional.

- d) **Control y evaluación.** A medida que se van ejecutando los actos incluidos en el programa, es preciso controlar sus resultados. En forma periódica se deberá obtener informaciones relativas a la forma como se van cumpliendo las metas del programa. Para este efecto, se deben producir estadísticas que muestren con claridad los resultados obtenidos. Debe establecerse una corriente continua de información estadística desde las bases de la administración hacia los niveles superiores, a fin de permitir a los planificadores y directores una visión oportuna de lo que está aconteciendo.

El oportuno conocimiento de lo que acontece sirve para rectificar errores en forma diligente y para reorientar actividades a antes de producir malgasto de recursos. Para este efecto, debe hacerse una labor permanente de evaluación de los resultados que se van obteniendo. El examen periódico y objetivo de lo que se hace permite a los gobiernos cambiar rumbos a tiempo, reconocer sus errores y evitar despilfarros de recursos en actividades que a la postre no serán fructíferas, por alteraciones en las condiciones no previstas en la programación.

2.1.5. Los Planes de Desarrollo y los Presupuestos Gubernamentales

a) Contenido de los planes y programas de gobierno

En todo programa es posible distinguir capítulos o partes diferentes. Un documento que contenga un programa debe ser presentado conforme al desarrollo lógico de las materias. Las partes que componen un programa pueden ser divididas de la manera siguiente: **1. Presentación; 2. Diagnostico; 3. Pronostico; 4. Fijación de metas y asignación de recursos; y 5. Ejecución del programa**⁴.

Todo documento programático contiene, una descripción breve acerca de los propósitos del plan y su fundamentación general, se procura demostrar la necesidad que se tuvo en vista para entrar a programar. Sirve de introducción

⁴ Gonzalo Mariner. "Planificación y Presupuesto por Programas" pág. 50

a la discusión del programa mismo y permite ubicar al interesado en la materia.

En lo relativo al diagnóstico tiene por objeto explicar el análisis que se ha hecho de la realidad sobre la cual se planifica, examina los antecedentes reunidos tratando de identificar los problemas más importantes, los antecedentes son principalmente de tipo cuantitativo y consisten en series estadísticas que cubren periodos prudenciales. Estos datos son sistematizados en forma de cuentas consistentes, procurando relacionarlos entre sí. También en un programa particular se deben considerar aspectos generales que afectan a la comunidad, como los problemas sociales, políticos, económicos, demográficos y geográficos que condicionan en gran medida las posibilidades del programa.

Una vez presentado el diagnóstico, el documento programático expone distintas proyecciones, que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico. Tienen por finalidad mostrar lo que acontecerá en el futuro, si se mantienen vigentes las tendencias. En esta parte, debe explicarse, además, la metodología de las proyecciones, los supuestos en que se basan los métodos estadísticos empleados para las extrapolaciones, etc.

b) Planes de desarrollos globales y sectoriales.

La aplicación del proceso de programación en materias económicas da lugar a la formulación de "programas de desarrollo económico", un programa de esta clase admite diversos enfoques y orientaciones que debiera ser completo y considerar todas las inversiones que requiere el desarrollo económico de un país en un periodo razonable de tiempo.

Los programas de desarrollo pueden ser de diversas clases según el ámbito de la realidad económica que abarquen y según el área geográfica en que se apliquen, en efecto se pueden distinguir programas de desarrollo económico global y sectorial. Los programas globales comprenden el análisis y la fijación de metas para toda la economía del país, que se determinan a través de

instrumentos de medición de carácter macroeconómico, como cuentas nacionales, matrices de insumo-producto, cuentas de fuentes y usos, etc.

Los programas sectoriales se refieren a actividades particulares, tales como agricultura, transportes, vivienda, salud, educación, hidrocarburos, minería y metalurgia y la industria. Por lo general, la programación sectorial tiene por finalidad romper estrangulamientos producidos en algunas actividades económicas; frente al atraso agrícola se formula un programa de desarrollo agrícola, con el objetivo de aumentar esta producción y asegurar la seguridad alimentaria; *frente al atraso en desarrollo hidrocarburífero, se formula todo un programa para la cadena productiva del sector hidrocarburífero*. Las metas que contiene un programa sectorial tienden, precisamente, a eliminar los estrangulamientos.

La preparación de proyectos es la fase final de la formulación de programas de desarrollo económico y el elemento de enlace con el proceso de ejecución de los programas.

Los *programas de desarrollo* fijan los volúmenes de inversión y su orientación, y estas metas luego deben transformarse en *proyectos de inversión*, en los que se asignan los recursos productivos concretamente en obras físicas. Tanto en la fase de programación, como de elaboración de proyectos, y en la ejecución práctica, el presupuesto constituye una herramienta de primera utilidad.

2.1.6. Los Programas Operativos de Corto Plazo y el Presupuesto

En los planes y programas se fijan metas temporales precisas, para este efecto se formulan planes operativos empresariales a corto plazo, por general un año. Es decir, la orientación contenida en el plan de largo plazo se lleva al nivel de operación en el programa concreto de acción, de corto plazo. Este documento emerge del plan de largo plazo y contiene todos los elementos que permitan asignar los recursos financieros, humanos y materiales.

2.1.7. Relaciones entre políticas, planes y presupuesto de corto plazo

Como se describió en los párrafos anteriores, existen cuatro aspectos fundamentales que están presentes en la programación: 1) la definición de una política; 2) la preparación de planes; 3) la formulación de programas operativos anuales; y 4) la confección de presupuestos.

Entre estos aspectos no hay, naturalmente, una separación nítida; muy por el contrario, existe *una estrecha relación de dependencia que los hace formar un solo todo*, que es necesario separar más que nada por razones metodológicas. Las relaciones entre la política económica, por ejemplo, y la programación del desarrollo son tan estrechas que difícilmente puede saberse cual es previa a la otra.

Existe un proceso de interacción entre la política y los planes, estos últimos se confeccionan con ciertos supuestos que fija la política gubernamental. Por otra parte, existen también estrechas relaciones entre la planificación y el presupuesto. La programación implica, primero la formulación de objetivos y el estudio de las alternativas de la acción futura para alcanzar los fines.

En resumen, puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. Pero esta, para ser efectiva y ejecutarse a menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. Por cuanto la formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada.

2.2 Relación de Políticas y Estrategias Gubernamentales con Planes de Empresas

Las empresas públicas de carácter estratégico se sujetaran a *sistemas de administración y control adecuados a su dinámica empresarial: de planificación empresarial pública*, laboral, de administración de bienes y servicios, presupuestario y contable, de financiamiento, y de control y fiscalización que establezca la Ley de la Empresa Pública y se sujetan a las normas de regulación del sector al que pertenecen. Asimismo, la auditoría externa debe practicarse aplicando el régimen legal de las empresas públicas y no la normativa común que rige al sector público.

Respecto a la Planificación Empresarial Pública, la Ley N° 466 en su artículo 46 determina lo siguientes aspectos referentes a sus planes:

- I. La planificación de las empresas públicas debe enmarcarse en *la planificación del desarrollo económico y social del país, políticas y planes del sector al que pertenezca, lineamientos generales de planificación empresarial pública.*
- II. El plan estratégico empresarial es un plan quinquenal que determina la dirección de la empresa, los objetivos estratégicos, inversiones, financiamiento, expansión, diversificación y demás aspectos relativos a la planificación de largo plazo.
- III. Las empresas públicas deberán *elaborar planes anuales de ejecución y su presupuesto que orienten su gestión y determinen objetivos y metas específicas en el marco del plan estratégico empresarial.*
- IV. Las empresas públicas deberán incorporar *indicadores de eficacia y eficiencia* en el plan estratégico empresarial y plan anual de ejecución que permitan la evaluación objetiva del *cumplimiento de objetivos y metas de corto y largo plazo.*

El control externo posterior, no solamente debe dictaminar sobre los estados financieros, exige además incluir un *pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos* en la planificación anual y el plan estratégico empresarial o corporativo, según corresponda, en relación a los resultados logrados con base en el sistema de indicadores previamente establecidos en los instrumentos de planificación de la empresa.

El Órgano Rector del Sistema de Control Gubernamental, en el marco de la nueva institucionalidad establecida en la Constitución Política del Estado, para el ejercicio del control externo en las empresas estratégicas o sociales del estado, ha emitido las *Normas de Auditoría Gubernamental de Estados Financieros y Planes de Empresas Públicas*, a través de la Resolución: N° CGE/083/2014, en fecha 12 de agosto de 2014. Norma técnica que se aplicara en las auditorías financieras que

practiquen los auditores gubernamentales, con la finalidad de cumplir con lo definido en la NAG, de emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de objetivos de la planificación anual y plan estratégico empresarial o corporativo.

Para lograr estos objetivos la auditoría, los auditores gubernamentales deben indagar sobre los *indicadores de eficiencia y eficacia, identificar los objetivos de gestión y estratégicos, relacionar de forma coherente desde el mandato de la Constitución Política del Estado, con la planificación del desarrollo económico y social del país, políticas y planes del sector al que pertenece la empresa, lineamientos generales de planificación empresarial y lo dispuesto en la normativa aplicable. Esta evaluación le coadyuvará para el auditor gubernamental conozca estos aspectos para determinar si la planificación de la empresa pública es consistente con dichos aspectos y el grado de cumplimiento, sobre el cual emitirá el pronunciamiento exigido.*

Entre otros aspectos; el auditor gubernamental, para mejor comprensión debe considerar los siguientes aspectos:

- Los *lineamientos* definidos en la planificación del desarrollo económico y social del país.
- Las *políticas y planes* del sector al que pertenece la empresa.
- Las *políticas generales* de la empresa pública, para evaluar su consistencia con la misión y los objetivos estratégicos y de gestión.
- Los *objetivos y metas* anuales incluidas en los documentos de planificación.
- *Identificar indicadores* incorporados en el plan estratégico empresarial y plan anual de ejecución.
- *Evaluar indicadores*, para fines de determinar si los mismos son pertinentes y consistentes con los parámetros aceptables.
- Seguimiento y evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos de gestión y estratégicos.

- Los resultados alcanzados.
- Las finalidades de la empresa pública establecidas en la Ley N° 466, que son las siguientes:
 - ✓ Producir excedentes económicos para potenciar el desarrollo económico productivo y financiar la atención de las políticas sociales del país (Empresa pública de carácter estratégico).
 - ✓ Contribuir al crecimiento económico y social del país creando empleos, prestando servicios, *cubriendo demandas insatisfechas* e interviniendo en el mercado para evitar distorsiones del mismo (Empresa pública de carácter social).
- En caso de ausencia de los indicadores, el auditor gubernamental debe desarrollar los criterios de medición para el examen.

Por cuanto, los auditores gubernamentales para emitir un pronunciamiento integro sobre el cumplimiento de objetivos de la planificación anual y plan estratégico empresarial o corporativo, *deben analizar las políticas públicas definidas para cada sector de las empresas estratégicas* , estas, con los *planes a largo, mediano y corto plazo* . Asimismo deben evaluar la *eficiencia, eficacia y economía* de las operaciones para el cumplimiento de dichos objetivos.

Para emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de objetivos, el órgano rector del control gubernamental, aún no ha emitido una metodología que les permita articular los objetivos con los resultados alcanzado con eficiencia, eficacia y economía, y evaluar con diligencia pertinente, para emitir un pronunciamiento, adecuado, razonable y responsable, pone en riesgo no solo el trabajo profesional, si no; el éxito de estas empresas que responden a políticas de Estado y la sociedad boliviana en su conjunto.

Si bien, existen normas internacionales, normas técnicas nacionales para la auditoría financiera, normas específicas de auditorías gubernamentales emitidas por la Contraloría General del Estado, para emitir el dictamen sobre los estados financieros.

Sin embargo para emitir el pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos, es posible acudir a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), específicamente a las “*Directrices para las auditorías de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros*”, “*Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basada en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI*” y “*Directrices para la auditoría de desempeño: Principios Clave*”

2.3 Definiciones de Auditoría en relación a la Auditoría de Desempeño

2.3.1 Auditoría de Gestión.

Es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos previstos, la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente, y la fidelidad con que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso. (Manual de Procedimientos de Auditoría de Gestión de Empresas y Sociedades del Estado. Auditoría General de la Nacional Argentina)⁵.

2.3.2 Auditoría operacional.

La auditoría operacional es un examen objetivo de la gestión operativa de una entidad, su entorno y los sistemas operativos internos, y se orienta a identificar oportunidades de mejoras o cambios, analizar y evaluar las debilidades, amenazas y oportunidades, con el propósito de lograr que las actividades empresariales se ejecuten con eficiencia, efectividad y economía⁶.

2.3.3 Auditoría operativa.

Es un examen objetivo sistemático y profesional de las actividades operativas o administrativas de una entidad, programa, actividad o función, con la finalidad de evaluarlas e informar sobre hallazgos significativos, presentando conclusiones y

⁵ Juan Rocha Claros, Auditoría Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag. 22

⁶ Rubén Centellas España, Auditoría Operacional un Instrumentos de Evaluación Integral de las Empresas, Artes Gráficas APOLO, La Paz-Bolivia, 2002, pág. 53.

recomendaciones orientadas a identificar oportunidades para lograr mayor efectividad, economía y eficiencia⁷.

2.3.4 Auditoría de Gestión

La auditoría de gestión, es el instrumento mediante el cual se realiza el examen objetivo, sistemático, estructurado, profesional y posterior de las operaciones financieras, administrativas y de gestión, practicado en un sector, una organización, un programa, proyecto o actividad, con la finalidad de verificarlas, evaluarlas, determinar su conformidad con los objetivos establecidos en planes y disposiciones normativas, y formular las opiniones, comentarios, observaciones y recomendaciones que se consideren pertinentes⁸.

2.3.5 Auditoría de Rendimiento

La auditoría de rendimiento, es un examen independiente de la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la Administración Pública, prestando la debida atención a la economía, y con el propósito de llevar a cabo mejoras⁹.

2.3.6 Auditoría de Desempeño

La Auditoría de Desempeño, es el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública, general, institucional, sectorial... Así como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos, a nivel institucional, de programas, de proyectos o de unidad administrativa¹⁰.

2.4 Esquema Sistémico de Gestión base para la Auditoría de Desempeño

⁷ Julio Rocha Chavarria, Auditoría Operativa-Metodología para Evaluación Integral de la Gestión Empresarial, CESAGE, Santa Cruz-Bolivia, 2014, pág. 55

⁸ Contraloría General de la República de Venezuela, Cuadernos de Auditoría-Metodología para la Auditoría de Gestión, 1999, pág. 20

⁹ INTOSAI, ISSAI 3000-Normas y Directrices para la Auditoría de Rendimiento basada en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI, pág. 11

¹⁰ Auditoría Superior de la Federación - Cámara de Diputados de México

Para lograr una apreciación general del sistema productivo de bienes o servicios, es necesario tener presente la repercusión generada por los productos en la población a la cual va dirigida, relacionándolos con los aspectos de planificación asumidos en la organización empresarial, tales como misión, visión, objetivos, metas y estrategias.

En ese sentido, el conocimiento global, preciso y detallado de la empresa, programa, proyecto, actividad u operación auditada, lo puede lograr el auditor mediante la aplicación de distintas técnicas. El *Esquema de Análisis Sistemico* nos facilita el logro de una visión sistémica de la empresa y la gestión, conjugando los elementos del análisis **insumo-proceso-producto** con los de planificación orientada a los objetivos y metas, que sirve mejor a los propósitos de la auditoría.

2.4.1 Esquema de Análisis Sistemico

Bajo este enfoque de esquema de análisis sistémico, se identifican y definen los siguientes elementos:

- a. **Proveedores:** sujetos externos a la empresa, que suministran los insumos requeridos para la producción de bienes o servicios. Al aplicar el esquema a la empresa, puede evidenciarse la existencia de proveedores no solo externos, sino también en el interior de la propia empresa.
- b. **Insumos:** conjunto de recursos, materiales e información, de los cuales debe disponer y/o requerir la organización auditada, para iniciar su proceso productivo. Los insumos deben cumplir con las especificaciones definidas por la empresa para garantizar el adecuado funcionamiento de los procesos y la calidad del producto final. Los mismos deben ser mensurables o medibles en forma cuantitativa y cualitativa.
- c. **Procesos:** serie de pasos, actividades o tareas, razonablemente articuladas, con una secuencia lógica, para agregar valor a los insumos a fin de transformarlos en el producto o servicios deseado en la cantidad y calidad requeridas. Esa transformación se realiza con la infraestructura, recursos humanos y tecnología que utiliza la empresa, es decir, su capacidad instalada.

Los procesos pueden ser analizados de forma global cuando se trate de auditar una empresa, para conocer los diferentes procesos productivos y de apoyo. Al referirse a los procesos específicos relativos a programas, proyectos y operaciones, los mismos deberán alcanzar un nivel de desagregación tal, que permita ver las actividades y tareas ejecutadas e identificar los responsables a nivel gerencial y operativo.

- d. **Productos:** son bienes o servicios que resultan de utilizar los insumos y de agregarles valor mediante los procesos, los productos deberán cumplir con las especificaciones y costos estipulados, con las metas trazadas en relación con los objetivos planteados, y satisfacer a los sectores de la población a los cuales van dirigidos.

Habrán casos en los cuales los resultados de la unidad auditada son productos parciales o subproductos, o intermedios que inciden en los bienes o servicios finales que produce la empresa. De acuerdo con los conceptos de calidad y productividad, se puede definir la capacidad productiva de empresas pública, como la disponible para transformar adecuadamente los recursos públicos (insumos), en los bienes y servicios (productos) que necesita el cliente o usuario, cuya generación o prestación les ha sido encomendada por mandato de ley.

- e. **Objetivos:** fines o propósitos generales que la empresa pretende alcanzar.
- f. **Metas:** fines o propósitos específicos a alcanzar; en general, conllevan a la cuantificación de los resultados esperados en un lapso determinado, las metas deben estar siempre orientadas al cumplimiento de la misión y de los objetivos de la empresa.
- g. **Usuario/Clientes:** personas o sujetos a quienes va dirigido el producto final del proceso realizado.
- h. **Entorno:** ambiente o comunidad afectada por el producto generado por la empresa.

- i. **Efectos:** grado o nivel de repercusión, a corto plazo, originado por los productos en el usuario inmediato.
- j. **Impacto:** nivel de repercusión a mediano o largo plazo originado por los productos en el entorno económico, social y ambiental.

2.4.2 Indicadores y variables en la auditoría de Gestión

Para evaluar la gestión a través del uso de indicadores predeterminados por la propia empresa, así como para generarlos, es importante conceptualizar los siguientes:

- a. **Variable:** representación cuantitativa o cualitativa de una característica, la cual asumirá distintos valores que dependerán del momento de su observación. Las variables deben ser expresadas con la unidad de medida apropiada a la respectiva característica: cronología, económica o física.
- b. **Indicador:** referencia numérica generada a partir de una o varias variables, que muestra aspectos del desempeño, esa referencia, al ser comparada con un valor estándar, interno o externo a la empresa, podrá indicar posibles desviaciones con respecto a las cuales la administración deberá tomar acciones.

Para la evaluación se requiere del conocimiento de interpretación de los siguientes parámetros: economía, eficiencia, eficacia, calidad e impacto (efectividad)

- c. **Economía:** uso oportuno de los recursos en cantidad y calidad adecuadas y al menor costo posible, con relación a los programas de la empresa y con las condiciones y opciones que presenta el mercado, información que se verá traducida con el presupuesto programado y ejecutado.
- d. **Eficiencia:** relación entre los bienes o servicios producidos y el manejo de los recursos humanos, económicos y tecnológicos para su obtención. Incluye la relación de los recursos programados con los realmente utilizados para el cumplimiento de actividades. Se enfocan en el control de los recursos o las

entradas el proceso; evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento por parte de los mismos¹¹.

- e. **Eficacia:** relación entre los servicios o productos generados y los objetivos y metas programados, busca establecer el cumplimiento de planes y programas de la empresa, previamente determinados, de modo tal que se pueda evaluar la oportunidad (cumplimiento de la meta en el plazo estipulado), al igual que la cantidad (volumen de bienes o servicios generados en el tiempo)¹².
- f. **Calidad:** cantidad, grado y oportunidad en que el producto o servicio prestado satisface la necesidad del usuario o cliente.
- g. **Impacto:** repercusión a mediano o largo plazo en el entorno social, económico y ambiental, de los productos o servicios prestados.

2.4.3 Conclusión sobre el grado de eficiencia

Con base a los aspectos positivos o logros identificados en el análisis de eficiencia de los recursos y los hallazgos de auditoría de gestión, se deberá emitir una conclusión sobre el grado de eficiencia de la utilización de los recursos, para el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la entidad, áreas, programas, proyectos, operaciones y/o actividades. La conclusión del grado de eficiencia, podría estar en los siguientes rangos:¹³

1. **Muy ineficiente** (menor a 30%).
2. **Ineficiente** (del 30% hasta el 59%).
3. **Parcialmente eficiente** (del 60% hasta el 89%).
4. **Eficiente** (del 90% hasta el 100%).

¹¹ Juan Rocha Claros, Auditoría Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag.47

¹² Juan Rocha Claros, Auditoría Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag.47

¹³ Juan Rocha Claros, Auditoría Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag.159

5. **Muy eficiente** (mayor a 100%)

2.4.4 **Conclusión sobre el grado de economía**

La economía mide el grado de costos invertidos en recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas previstas, relacionan los costos invertidos con los costos estándar u óptimos. Los indicadores de economía, puede orientar dar una visión de oportunidades para producir los mismos productos o servicios con menos costo o producir más productos o servicios por los mismos costos. La conclusión del grado de economía, se puede medir en los siguientes rangos¹⁴:

1. **Muy Antieconómico**- cuando el indicador está en el rango de calificación mayor a 135%.
2. **Antieconómico**- cuando el indicador está en el rango de calificación del 116% hasta el 135%.
3. **Parcialmente económico** – cuando el indicador está en el rango de calificación del 101% hasta el 115%.
4. **Económico** – cuando el indicador está en el rango de calificación del 90% hasta el 100%.
5. **Muy económico** – cuando el indicador es menor al 90%.

2.4.5 **Conclusión sobre el grado de eficacia**

Existe eficacia cuando en una determinada operación, actividad o servicio se obtienen resultados esperados, independientemente de los recursos utilizados para obtener dichos resultados. Por tanto, la eficacia se mide el grado de cumplimiento de los objetivos o metas de la actividad y se orientan hacia los resultados, para calificar el grado de eficacia se puede medir en los siguientes rangos¹⁵:

1. **Muy ineficaz** - cuando el indicador en menor a 30%.

¹⁴ Juan Rocha Claros, Auditoria Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag. 169

¹⁵ Juan Rocha Claros, Auditoria Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag. 141

2. **Ineficaz** – cuando el indicador está en el rango del 30% hasta el 59%.
3. **Parcialmente eficaz** – cuando el indicador está en el rango del 60% hasta el 89%.
4. **Eficaz** – cuando el indicador está en el rango del 90% hasta el 100%.
5. **Muy eficaz** – cuando el indicador es mayor a 100%

Si se aleja muy por encima del 100%, entre el 120 hasta el 150%, se podría cuestionar que la entidad o unidad no planifico de forma adecuada.

2.4.6 Conclusión sobre el grado de efectividad

La relación de calidad e impacto de los productos finales de un determinado programa, proyecto, operación, actividad obtiene satisfacción o impactos esperados por la sociedad, independientemente de los recursos utilizados para obtener dichos impactos o satisfacción. Por tanto, la efectividad mide el grado de satisfacción o impacto ante la sociedad y normalmente se expresa en porcentaje, y se puede medir en los siguientes rangos¹⁶:

1. **Muy inefectivo** - cuando el indicador en menor a 30%.
2. **Inefectivo** – cuando el indicador está en el rango del 30% hasta el 59%.
3. **Parcialmente efectivo** – cuando el indicador está en el rango del 60% hasta el 89%.
4. **Efectivo** – cuando el indicador está en el rango del 90% hasta el 100%.
5. **Muy efectivo**– cuando el indicador es mayor a 100%

Para medir el grado de efectividad, se recomienda aplicar encuestas en la población beneficiaria, con criterios de medición previamente determinadas al objeto y objetivo de la auditoría de gestión o desempeño.

¹⁶ Juan Rocha Claros, Auditoría Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015, pag.180

Cuadro N° 1: Resumen de criterios de evaluación de, eficiencia, eficacia, economía y efectividad

N°	GRADO DE EVALUACION				GRADO DE EVALUACION	
	EFICIENCIA	EFICACIA	EFFECTIVIDAD	RANGO	ECONOMÍA	RANGO
1	Muy ineficiente	Muy ineficaz	Muy inefectivo	<30%	Muy Antieconómico	>135%
2	Ineficiente	Ineficaz	Inefectivo	30% ≥, ≤59%	Antieconómico	116% ≥, ≤135%
3	Parcialmente eficiente	Parcialmente eficaz	Parcialmente efectivo	60% ≥, ≤89%	Parcialmente económico	101% ≥, ≤115%
4	Eficiente	Eficaz	Efectivo	90% ≥, ≤100%	Económico	90% ≥, ≤100%
5	Muy eficiente	Muy eficaz	Muy efectivo	>100%	Muy económico	<100%

Fuente: Elaboración propia en base a información anterior

CAPITULO III

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Diseño de la Investigación

El diseño de la investigación es no experimental; A través de la investigación no experimental se establecen análisis de los resultados de los datos obtenidos y validados, en profundidad, interpretando y recomendando acciones a seguir en función de lo observado, es una investigación empírica y sistemática en la cual la investigación no tiene un control directo sobre las variables independientes porque sus manifestaciones ya han ocurrido o porque son inherentes no manipulables. Las inferencias acerca de las relaciones entre variables se hacen, sin una intervención directa, a partir de la variación concomitante de las variables dependientes e independientes.

“Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para después analizarlos. Como señalan Kerlinger y Lee (2002): "En la investigación no experimental no es posible manipular las variables o asignar aleatoriamente a los participantes o los tratamientos". De hecho, no hay condiciones estímulos planeados que se administren a los participantes del estudio”¹⁷.

En la investigación no experimental se observan una o varias ya sea antes, después o durante. No existe diferencia en la lógica básica; puede demostrarse que la estructura del argumento y validez lógica son iguales en la investigación experimental y no experimental. El propósito básico de ambas es también el mismo: establecer la validez empírica de los llamados planteamientos metodológicos de la forma “si p, entonces q”. La diferencia es el control directo de la p, la variable independiente.

Ratificándose la afirmación: Si se identifican los componentes atractivos en la evaluación de la metodología de “AUDITORÍA DE DESEMPEÑO” aplicada al Caso de Estudio, siguiendo los criterios definidos (p), entonces se podrá evaluar los programas, proyectos de forma independiente y objetiva en cuanto a la eficiencia, eficacia, economía y emitir un pronunciamiento (dictamen) sobre el cumplimiento de

¹⁷ Sampieri Roberto, Metodología de la Investigación, Cuarta Edición, Editorial Mc Graw Hill, pág. 205

objetivos y metas (q), en la investigación experimental, puede ser manipulada, lo cual es más bien un “control” directo.

3.2 Tipo de investigación

Se desarrolló una investigación de tipo descriptivo cuyo objetivo de estudio es representar algún hecho, acontecimiento o fenómeno por medio del lenguaje, gráficas o imágenes de tal manera que se pueda tener una idea cabal del fenómeno en particular, incluyendo sus características, sus elementos o propiedades, comportamientos y particularidades¹⁸, de modo que sirva para analizar la metodología de auditoría de desempeño como es y cómo se manifiesta el fenómeno y sus componentes. Es decir analizar y evaluar de forma estructural de lo general a lo particular el cumplimiento de objetivos y metas de carácter político, estratégico e institucional en relación a los planes a; largo, mediano y corto plazo.

Es Descriptivo porque con la investigación se especifican criterios para evaluar e indagar sobre las características de la empresa estratégica, desde el precepto de la Constitución Política del Estado, que establece que; “*Los ingresos del Estado se invertirán conforme con el plan general de desarrollo económico y social del país, el Presupuesto general del estado y con la Ley*”, (Artículo 339, párrafo III, de la Constitución Política del Estado). La planificación a largo plazo, constituida por el ***Plan General de Desarrollo Económico y Social para vivir Bien (PGDES)***, con un horizonte de hasta de 25 años aprobada a través de la Ley N° 650, que eleva a rango de Ley la “Agenda Patriótica 2025” que contiene trece pilares. La Planificación de mediano plazo, con un horizonte de 5 años, constituida por los siguientes: ***El Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES)***, Los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI), ***Los Planes de Empresas Publicas***, específicamente el que concierne objeto de la evaluación, ***el Plan de Inversiones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Corporación 2009-2015 y Ejecución Presupuestaria de Recursos y gastos de la Gestión 2013.***

En qué medida de lo razonable, logró cumplir con el mandato político y social, los objetivos y metas preestablecidos en los planes en los diferentes alcances

¹⁸ Carlos Muñoz Razo, Como Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis, Segunda Edición, Pearson Educación, México, 2011, pág. 23

longitudinales del tiempo, en los términos de eficiencia, eficacia y economía en la administración, uso y destino de los recursos del Estado. Aplicando la guía metodológica y los instrumentos de evaluación diseñadas para el proceso de auditoría de desempeño, a la política de; “Cambio de la Matriz Energética” y objetivo estratégico de; “Contribuir al cambio de la Matriz Energética del país, masificando el uso del gas natural” y programas inherentes al cumplimiento, este estudio permite medir, recolectar y evaluar datos fundamentalmente de terceras fuentes y evaluar datos sobre diversos aspectos inherentes a la ejecución de la política y los objetivos estratégicos, ya que estos son de índole público y la información pertinente también es público, en las dimensiones o componentes del fenómeno investigado.

3.3 Enfoque de investigación

En el diseño de la investigación se utilizan los enfoques cualitativo y cuantitativo o mejor conocido como mixto (cualicuantitativo), que permite que en el planteamiento del problema, en la forma y las técnicas para recopilar los datos, en el análisis e interpretación de resultados, se utilicen indistintamente ambos enfoques. De esta manera, se logra una perspectiva más precisa del fenómeno que ayuda a clarificar y formular mejor el planteamiento del problema¹⁹. Para obtener resultados de la aplicación y evaluación de la metodología de auditoría de desempeño, que permita una adecuada guía para obtener información de fuentes heurísticas, desde los documentos legales-normativos, programático-presupuestales, de rendición de cuentas, que contienen normas, objetivos, metas, estrategias, políticas y medidas operativas, los informes de ejecución del poa y presupuesto presentados al órgano legislativo y otros utilizando el enfoque cuantitativo. Por cuanto se encuentran criterios objetivistas al analizar e indagar las características del programa o proyecto.

De acuerdo con el doctor Roberto Hernández Sampieri, este enfoque mixto es un método de investigación que “recolecta, analiza y vincula datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o serie de investigaciones para al planteamiento de un problema [...] y puede implicar la conversión de datos cuantitativos en cualitativos y viceversa [...]. El enfoque mixto puede utilizar ambos enfoques para responder distintas preguntas de investigación para un planteamiento del problema.

¹⁹ Carlos Muñoz Razo, Como Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis, Segunda Edición, Pearson Educación, México, 2011, pág. 22

[...] Implica, desde el planteamiento del problema, mezclar la lógica inductiva y deductiva”.

A través del enfoque cualitativo a fin de establecer la comprensión del fenómeno desde el interior del mismo, es decir la información hay que comprenderla, explicarla e interpretarla, bajo el sentido sintáctico, que nos propone la metodología, en interpretar la coherencia entre el objetivo y los realizado, la relación de fines y los medios, en el sentido semántico, de interpretar correctamente los términos de referencia o los conceptos clave del objeto a auditar y en el sentido pragmático, que nos ayuda a comprender los hechos, evidencias, datos duros y datos cualitativos.

- Se centra el interés en componente de descripción, esencial para analizar y dar significado a la investigación.
- La hipótesis de trabajo, no es una relación entre variables operacionalizables numéricamente sino una interrelación entre conceptos amplios en la materia de auditoría.

En la definición genérica de lo “cuantitativo” esta intrínseca la relación que se establece con el objeto/sujeto de la investigación, es este caso de la auditoría de desempeño, el objeto es “Contribuir al cambio de la Matriz Energética del país, masificando el uso del gas natural” y el sujeto es la Área funcional de YPFB de Redes y Gases, interesa conocerlo en su relación con sus similares pero desde afuera, por ello el énfasis en la medición de las proporciones, en el seguimiento al comportamiento a lo largo del tiempo (varias gestiones), en el cálculo de la relación temporal en función de sí mismo (los números índices); en suma, en el propósito de la medición del comportamiento de la eficiencia, eficacia y economía como comportamiento de variables de manera objetiva, explicando causa y efectos, todo ello con apoyo de las estadísticas.

El diseño de investigación se focaliza en un caso de estudio, indicado, por lo que requiere recopilación de información pertinente, su ordenamiento lógico y su profundo análisis para llegar a una conclusión, ya que; “Estudio de casos es un examen completo o intenso de una faceta, una cuestión o, quizás, los acontecimientos que tienen lugar en un marco geográfico a lo largo del tiempo. Es un proceso de

indagación que se caracteriza por un examen detallado, comprensivo, sistemático y, en profundidad, del caso objeto de estudio”.

Un caso puede ser una persona, una organización, un programa de enseñanza, un acontecimiento particular, etc. La única exigencia es que posea un límite físico social que le confiera entidad, una empresa, un programa, una política económica, etc.

Es una forma de investigar muy útil para el análisis de problemas prácticos, situaciones cotidianas, el producto final es la descripción del objeto de estudio.

3.4 Proceso metodológico de investigación

Cuando se elige una investigación de estudio de caso²⁰, por lo general se pretende hacer el análisis de un individuo, un fenómeno o evento en especial, una unidad de análisis específica, un objeto de estudio concreto o un caso de especial interés, En su mayoría, estas propuestas son de carácter empírico, pues se analizan directamente en el medio ambiente donde se desenvuelve el individuo o fenómeno a estudiar.

El presente caso de estudio para la evaluación de la metodología de “AUDITORÍA DE DESEMPEÑO” de la Auditoría Superior de la Federación de la República de México, aplicada en Empresas Públicas. Caso de Estudio: YPFB, es de tipo descriptivo como se indicó, “Su propósito, es describir situaciones y eventos. Según Dankhe, buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden de manera independiente las variables con las que tiene que ver el problema, aunque muchas veces se integran esas mediciones, su objetivo final no es indicar como se relacionan estas”.

Por cuanto se describirá la metodología aplicada en el proceso de auditoría de desempeño a un programa vinculado a estrategias de desarrollo nacional de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en el marco de la Planificación Estratégica a Largo, mediano y Corto Plazo.

²⁰ Carlos Muñoz Razo, Como Elaborar y Asesorar una Investigación de Tesis, Segunda Edición, Pearson Educación, México, 2011, pág. 109

3.5 Delimitación del problema de investigación

Establecer una metodología general para los estudios de caso es muy difícil, pues estará en función a las necesidades específicas del caso, así como de la disciplina de estudios donde se realice. El estudio de caso se podría definir como “una investigación que mediante los procesos cuantitativo, cualitativo y/o mixto; se analiza profundamente una unidad integral para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría” (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008). Mertens (2005) concibe el estudio de caso como una investigación sobre un individuo, grupo, organización, comunidad o sociedad, que es visto y analizado como una entidad.

En la presente investigación, se evalúa la actividad de evaluar la metodología de auditoría de desempeño como un guía de evaluación y revisión basada en los métodos y términos de las ciencias sociales para verificar y comparar lo propuesto por las políticas públicas contra lo logrado, y analiza las causas de las diferencias, para emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de las empresas estratégicas del Estado, en un programa de Yacimiento Petrolíferos Fiscales Bolivianos, cuyo objetivo estratégico es la de; “Contribuir al cambio de la matriz energética y masificación del uso del gas natural” que contribuye a la política de “Cambio de la Matriz Energética”, en los criterios de eficiencia, eficacia, economía y efectividad, como caso de descripción bajo la responsabilidad de un área funcional como es la Gerencia Nacional de Redes de Gas.

3.6 Población y muestra

3.6.1 Tipo de Muestra

Debido a que las políticas de desarrollo estratégico del gobierno, tienen una interrelación con varios de los objetivos estratégicos y políticas de la empresa hidrocarburífera, se optó por realizar un muestreo no probabilístico o llamada también muestras por conveniencia, en cual consiste en: “elementos que son escogidos con base en la opinión del investigador y desconoce la probabilidad que tiene cada elemento de ser elegido para la muestra”, por la complejidad de investigar todo lo expresado en el Plan de Inversiones de YPF 2009-2015.

3.6.2 Determinación de la muestra

Los sujetos de investigación estuvieron constituidos por la unidad de auditoría interna de YPFB y el área funcional de la Gerencia Nacional de Redes y Gas que administra la el programa de “Masificación de uso de gas natural al 31 de diciembre de 2013” de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

3.6.3 Delimitación espacial

La unidad de Auditoría Interna de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, se encuentra ubicada en la oficina con su sede central en la ciudad de La Paz, avenida 16 de julio (el prado) edificios de Banco de Brasil.

3.6.4 Delimitación temporal

El presente estudio de evaluación de aplicación de la metodología de auditoría de desempeño se realizó sobre la información de la Unidad de Auditoría Interna de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, al programa denominado “Masificación de uso de gas natural al 31 de diciembre de 2013”, relacionado a evaluar el cumplimiento de las siguientes metas:

- a. Incrementar el número de centros urbanos que disponen el servicio de gas natural domiciliario.
- b. Proyección de nuevas conexiones domiciliarias por año.
- c. Sistema virtual de distribución de Gas Natural Líquido (GNL) en poblaciones intermedias alejadas.

Cuadro N° 2: Objetivos estratégicos y metas

OBJETIVOS ESTRATEGICOS	METAS
Incrementar el número de centros urbanos que disponen el servicio de gas natural domiciliario.	Número de localidades cubiertas con servicio de distribución de gas: - Gestión 2011: 47 localidades - Gestión 2012: 80 localidades - Gestión 2013: 90 localidades - Gestión 2014: 100 localidades - Gestión 2015: 111 localidades
Proyección de nuevas conexiones domiciliarias por año	Número de instalaciones domésticas, comerciales e industriales de gas existentes en el país:

	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión 2011: 303.000 instalaciones - Gestión 2012: 403.000 instalaciones - Gestión 2013: 503.000 instalaciones - Gestión 2014: 603.000 instalaciones - Gestión 2015: 703.000 instalaciones
Sistema virtual de distribución de Gas Natural Líquido (GNL) en poblaciones intermedias alejadas.	Cantidad de poblaciones beneficiadas por sistema de GNL: <ul style="list-style-type: none"> - Gestión 2013: 10 poblaciones intermedias - Gestión 2014: 20 poblaciones intermedias - Gestión 2015: 25 poblaciones intermedias -

Fuente: Plan Estratégico Corporativo de YPFB

3.7 Instrumentos de Relevamiento de Información

3.7.1 Documentos de Relevamiento

La presente investigación se basó en materia de documentos de gestión de políticas públicas y de gestión operativa, en los siguientes documentos que son de acceso irrestricto al público, por principio de transparencia, mismos son inherentes al proceso de auditoría de desempeño o gestión.

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ley N° 466 de la Empresa Pública, aprobada en fecha 26 de diciembre de 2013.
- Ley N° 516 de Promoción de Inversiones, aprobada en fecha 4 de abril de 2014.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” – Lineamientos Estratégicos 2006-2011, aprobado con Decreto Supremo N° 29272, en fecha 12 de septiembre de 2007.
- Programa de Gobierno MAS-IPSP 2010-2015- Bolivia País Líder, Unida Grande Plurinacional Autónoma Democrática Productiva Digna Soberana Segura Libre.
- Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 (Plan General de Desarrollo Económico y Social - PGDES) aprobado mediante Ley N° 650 en fecha 15 de enero de 2015.
- Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral Para Vivir Bien, aprobado mediante Ley N° 786 en fecha 09 de marzo de 2016.
- Plan de Inversiones YPFB Corporación 2009-2015

- Boletín Estadístico Gestión 2013 de YPFB
- Ejecución Presupuestaria de Recursos y Gastos de la Gestión 2013.

3.7.2 Instrumentos de Auditoría de Desempeño

La presente investigación se basó, en la aplicación de la guía metodológica y el uso de los instrumentos que se detallan a continuación:

1. Mapa del Plan Nacional de Desarrollo
2. Matriz del Plan de Desarrollo Económico Y Social
3. Mapa del Plan Sectorial
4. Mapa del Plan Estratégico Corporativo
5. Mapa de Referentes De Redes de Gas
6. Universales
7. Mapa de la Estructura del Presupuesto Aprobado
8. Mapa de La Estructura del Presupuesto Ejecutado
9. Matriz de Consistencia de la Política Pública
10. Mapa de la Auditoría,
11. Identificación de Control de Riesgo
12. Tablas de Onus Probandi

3.7.3 Evaluación de la metodología

La evaluación se efectuó en el proceso de planificación de la auditoría de desempeño, con la adaptación flexible de los instrumentos metodológicos que se traducen como papeles de trabajo en los diferentes mapas descritos en el punto anterior, así como la acumulación y evaluación objetiva de las evidencias para emitir un dictamen sobre el logro de objetivos y resultados pertinentes.

CAPITULO IV MARCO REFERENCIAL

4.1 Auditoría de Desempeño según INTOSAI

La Auditoría de Desempeño se define como: “*Revisión independiente y objetiva de los proyectos, sistemas, programas u organizaciones gubernamentales, en cuanto a uno o más de los tres aspectos de eficacia, eficiencia y economía, a fin de conducir a mejoras revisión*”. También se denomina auditoría operacional o de rendimiento. La auditoría de desempeño promueve la rendición de cuentas evaluando si las decisiones del Ejecutivo y Legislativo son implementadas eficazmente, y si los contribuyentes o ciudadanos han recibido el justo valor por su dinero.

Es un examen independiente de la *eficacia* y la *eficiencia* de las actividades, los programas o los organismos de la administración pública, prestando la debida atención a la *economía*, y con el propósito de llevar a cabo mejoras. La medición del desempeño se basa en el proceso continuo de control e información sobre los *logros de los programas*, sobre todo en su *consecución de las metas preestablecidas*. Se centra en que un programa haya logrado sus objetivos o requisitos, expresados en la normativa.

4.1.1 Definiciones de Auditoría de Desempeño según ASF

La ASF, define como; “*Una revisión basada en los métodos y términos de las ciencias sociales para verificar y comparar lo propuesto por las políticas públicas contra lo logrado, y analiza las causas de las diferencias*”. Es una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos.

Sistemática: Utiliza los métodos y las técnicas de las ciencias sociales para obtener sus evidencias.

Eficacia, está ligado al logro de objetivos y metas, es el análisis de los resultados o consecuencias de la acción gubernamental comparado con lo pretendido. Los indicadores estratégicos son los parámetros de medición de la eficacia para verificar si se cumplieron los objetivos de un programa, la entidad o la política pública.

Eficiencia, mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costo, tiempo y la forma en que se relacionan los fines con los medios. Se mide con indicadores de gestión; éstos se centran en los procesos clave por medio de los cuales opera una política pública.

Economía, mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos; implica racionalidad. Elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible.

Calidad del bien o servicio, que el gobierno debe proporcionar bienes y servicios con los más altos estándares de calidad. Ofrecer a los ciudadanos servicios que correspondan a su particular situación cuando éstos los requieran, así como mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones.

Ciudadano usuario o beneficiario, es la persona que hace uso de los bienes y servicios que genera el gobierno. Se refiere a los componentes que la prestación de un bien o servicio público debe considerar respecto de los requerimientos del ciudadano usuario.

4.2 Sistema de evaluación del desempeño

4.2.1 Indicador de desempeño

La expresión cuantitativa o, en su caso, cualitativa, correspondiente a un índice, medida, cociente o fórmula, que establece un parámetro del avance en el cumplimiento de los objetivos y metas. Podrá ser estratégico o de gestión.

4.2.2 Matriz de Indicadores

La herramienta de planeación estratégica que expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su

contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED.

4.2.3 Políticas públicas

Son decisiones de Estado que involucran utilizar recursos públicos para atender problemáticas determinadas. Su estudio requiere del análisis y evaluación para valorar si las decisiones tomadas han resuelto el problema que las justifica:

- **Análisis**
- **Evaluación**

Análisis, de políticas supone la aplicación de técnicas sistemáticas de investigación tomadas de las ciencias sociales y basadas en medidas de eficacia, eficiencia, calidad, costo e impacto. Se pretende entender las causas, el modo de operar y los objetivos de la política pública, para ponerla en operación con la mayor certidumbre posible y con la mayor confiabilidad en obtener resultados positivos.

Se investiga si la política pública se diseñó correctamente; si es posible implementarla con eficacia, eficiencia y economía; si es coherente con los principios de la democracia representativa; si realmente beneficiará la población a la cual se dirige. En sentido ortodoxo, el análisis de las políticas públicas se ocupa de mejorar los métodos de identificación y definición de problemas, específicamente de metas, evaluación de alternativas, selección de opciones y medición del desempeño.

Evaluación, los principales objetivos sobre la utilidad de la evaluación son 5:

1. Para verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental.
2. Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas.
3. Negociaciones presupuestales.
4. Las sanas prácticas gubernamentales.
5. Ejercicio democrático de rendición de cuentas.

La evaluación cumple la función significativa de trabajar por una:

- Descripción

- Interpretación
- Crítica del impacto real de las políticas públicas

Pretende conocer, descubrir, explicar los efectos o impacto de la gestión pública. Es el planteamiento crítico del estado que guarda una política pública. Pretende ofrecer una descripción y explicación sobre lo que ha ocurrido o está ocurriendo por el actuar público, por lo que se le considera una investigación retrospectiva; tiene una línea fronteriza muy tenue con el análisis de políticas que se refiere a la prospectiva.

En la práctica, tanto la retrospectiva como la prospectiva se basan en los tres tiempos simples: ¿qué se hizo?, ¿qué está ocurriendo? y ¿qué resultados queremos obtener?, por lo que el traspaso de fronteras es muy frecuente.

La administración por resultados y las auditorías de desempeño trabajan en la identificación de las problemáticas públicas. Estudian el diseño institucional para enfrentar el problema; y, evalúan la ejecución de las políticas públicas para conocer el impacto de la acción gubernamental a través de sus empresas públicas.

4.2.4 Finalidad desarrollo económico

4.2.4.1 Concepto de desarrollo económico

Es la capacidad de los países para crear una mayor riqueza con la finalidad de promover el bienestar económico y social de sus habitantes; está compuesto por un conjunto de transformaciones políticas, económicas y sociales. En la actualidad, el concepto de "desarrollo económico" forma parte del "desarrollo sostenible", que va acompañado del "humano" y del ambiental (preservación de los recursos naturales y culturales).

4.2.4.2 Factores del desarrollo económico

- Población
- Recursos naturales
- Capital
- Producción
- Tecnología

Población, El crecimiento de la población puede ser favorable o desfavorable para el desarrollo económico, porque por un lado puede representar un mercado en expansión para los bienes que la sociedad está produciendo, pero por otro aumenta la demanda de mano de obra y disminuye la oferta de puestos de trabajo.

Recursos naturales, Desempeñan un papel importante en el desarrollo económico de un país, pero dependerá de la cantidad y la localización de sus recursos. Su escasez puede limitar el desarrollo.

Capital, La acumulación de capital permite lograr la producción de los insumos, el empleo y el progreso tecnológico.

Producción, Los tres factores anteriores en conjunto contribuyen sustancialmente al desarrollo de la producción de una economía.

Tecnología, Este factor es, quizá, la mayor característica distintiva de la era moderna. Provoca cambios en las técnicas productivas y origina nuevos productos útiles para la sociedad. Es indispensable para el desarrollo económico.

4.2.4.3 Objetivos del desarrollo económico

- Crecimiento
- Redistribución del ingreso
- Empleo
- Medios
- Exportaciones
- Industrialización
- Infraestructura

Crecimiento, Para alcanzar el desarrollo económico es condición esencial que la producción aumente por un largo periodo, a fin de lograr un crecimiento acelerado y sostenido. Es necesario que actividades como: las industriales, agropecuarias, mineras, de servicios y de comercio exterior crezcan en porcentajes cada vez mayores.

Redistribución del ingreso, Se busca corregir la distribución de los ingresos de manera justa y equitativa. Trata que los sectores más pobres tengan mayor poder adquisitivo, y que los sectores con ingresos más altos hagan un mayor aporte al financiamiento del Estado.

Empleo, Es el factor predominante dentro del desarrollo. Si no existe un alto nivel de empleo, con una adecuada remuneración y productividad, resulta imposible alcanzar la redistribución de los ingresos y un crecimiento acelerado y sostenido.

Exportaciones, Cuando un país se encuentra en desarrollo aumentan las necesidades de bienes y servicios importados, debido al crecimiento de la inversión y del consumo, por lo que es indispensable acrecentar los niveles de exportaciones, a fin de que el país cuente con un monto de divisas más elevado.

Industrialización, Dinamiza la economía y revoluciona el sector social. Permite aprovechar los recursos de un país y su fuerza de trabajo. Aumenta la oferta de productos o insumos e incrementa el ingreso de un país.

Infraestructura, Es un aspecto primordial en la economía. Comprende, principalmente, el desarrollo de carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, puertos, correos, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable, hospitales, tecnología, servicios médicos.

4.3 Planeación de la auditoría

Una vez elegido un tema para la auditoría, se debe realizar un estudio previo con objeto de recoger información que permita diseñar el proyecto de revisión (ISSAI 300). En la planeación considerar, el conocimiento previo y la información requerida para comprender la operación de las entidades auditadas, que permita una evaluación del problema y riesgo, las posibles fuentes de evidencia y la importancia del área considerada para la auditoría.

Los objetivos, preguntas, criterios, tema y metodología de la auditoría (*incluyendo las técnicas que se utilizarán para la recolección de evidencia y para la realización del análisis de la auditoría*). Los requisitos de personal y habilidades (*incluyendo la independencia del equipo de auditoría, los recursos humanos y la posible pericia*

externa) y el costo estimado de la auditoría. Los plazos y hechos clave del proyecto, y los principales puntos de control de la auditoría.

4.3.1 Planeación genérica

Concepto de planeación, Planear consiste en pensar y anticipar las acciones que se pretenden realizar, es derivado de plan; palabra que viene del latín: planus, plano. Planear es trazar planos o proyectos, respondiendo a las cuestiones siguientes: *¿para qué? ¿Qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Dónde?*, en su sentido amplio, es un método de decisión que propone o fija los objetivos de la auditoría, y determina los medios con los que se alcanzarán.

Método, El proceso de planeación se basa en un proceso metodológico riguroso. La palabra método proviene del término griego methodus, que etimológicamente significa *“el cambio hacia algo”*. En sentido general se define como la ruta o camino que se sigue para alcanzar cierto fin propuesto de antemano.

La aplicación de métodos lógicos o racionales permitirá al auditor comprender aspectos complejos no sólo de la política pública que esté analizando, sino del propio ente público encargado de su cumplimiento.

El auditor tiene que conocer métodos; no puede conducirse con el anti método que es el llamado vulgarmente “método intuitivo”. El auditor debe usar métodos lógico-racionales.

Elementos de la planeación genérica, Se establecen los procedimientos lógicos que evitan la discrecionalidad en la determinación de las ante propuestas de auditoría. Se determinan los temas de interés nacional para seleccionar a los sujetos y objetos susceptibles de ser fiscalizados. Por cuanto se define como, el procedimiento que permite la identificación de los principales sectores, ramos, grupos funcionales, funciones, subfunciones y actividades institucionales, que el marco general de la planeación gubernamental define como estratégicos y prioritarios.

Comprende cuatro elementos:

1. Fuentes de información.- la heurística

2. Criterios de análisis de información.- la hermenéutica
3. Criterios de selección
4. Capacidad operativa

4.3.2 Fuentes de información.- la heurística.

En la planeación genérica, la ASF establece los procedimientos lógicos que evitan la discrecionalidad en la determinación de las ante propuestas de auditoría. Para la búsqueda y recopilación de información se apoya en la heurística, que es la ciencia de la indagación y la técnica del descubrimiento de documentos, las fuentes heurísticas comprenden:

- Los documentos legales-normativos, programático-presupuestales, de rendición de cuentas que, en general, contienen normas, objetivos, metas, estrategias, políticas y medidas operativas que serán aplicadas para la atención de las prioridades de la planeación nacional y sectorial.
- Para conocer estos documentos, los auditores deben recurrir a las fuentes denominadas de la "A a la Z", a fin de analizarlos y, en su caso, registrar el ante-propuesta de auditoría.

En el análisis de ese conjunto de fuentes, se revisan documentos de manera diaria, como es el caso de la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados y la opinión pública (prensa), otros corresponden a una publicación mensual, bimestral, trimestral, semestral o anual, como es el caso del Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

Cuadro N° 3: Las fuentes de la "A a la Z" se muestran enseguida:

Fuente de información	
A	Gaceta Parlamentaria.
B	Opinión Pública.
C	Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
D	Iniciativa y Ley de Ingresos de la Federación.
E	Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación.
F	Adiciones y modificaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación respecto del año anterior y a la Ley de Ingresos de la Federación.
G	Primer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, SHCP.
H	Primer Informe de Coyuntura Económica.
I	Segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, SHCP.

J	Informe de Avance de Gestión Financiera.
K	Segundo Informe de Coyuntura Económica.
L	Informe Presidencial.
LL	Comparecencias de los Secretarios de Estado para la Glosa del Informe.
M	Tercer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, SHCP.
N	Tercer Informe Trimestral de Coyuntura Económica.
Ñ	Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública, SHCP.
O	Cuarto Informe Trimestral de Coyuntura Económica.
P	Convenios o Bases de Desempeño, Comisión Gasto Financiamiento.
Q	Información de la Secretaría de la Función Pública sobre Fideicomisos, Fondos y Contratos Análogos de la Administración Pública Federal.
R	Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
S	Programa de los Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal y los archivos sobre observaciones relevantes.
T	Dictamen y Decreto relativo a la Revisión de la Cuenta Pública.
U	Criterios Generales para la Fiscalización de la Cuenta Pública.
V	Informe Anual del Banco de México.
W	Comunicados de la Comisión de Vigilancia.
X	Información Básica sobre el número de veces que ha sido auditado el ente.
Y	Compromisos Internacionales. Compromisos del Milenio.
Z	Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

Durante el año en que se realizan las auditorías, en paralelo a esta acción, el personal auditor analiza las fuentes de información de la “A a la Z” del ejercicio siguiente, del cual se rendirán cuentas, a fin de que se vayan registrando semanalmente las ante propuestas de auditorías.

La heurística tiene como valor el hallazgo y el descubrimiento, no sólo de los documentos oficiales, sino que debe ampliarse, también, en la búsqueda y descubrimiento de nuevas fuentes de información. Por ello, nos enseña a buscar la información y la relación que guarda entre sí, pero no la demostración de lo que significa lo descubierto, ese análisis corresponde a la hermenéutica.

4.3.3 Criterios de análisis de información.- la hermenéutica

Después de que se tiene la información, hay que comprenderla, explicarla e interpretarla. La disciplina que nos enseña a hacer esas tres cosas con rigor técnico y metodológico es la hermenéutica. Así como la *heurística* es la ciencia que nos ayuda a encontrar la información; la *hermenéutica* nos ayuda a interpretar el valor de esa información.

La hermenéutica tiene tres fundamentos:

1. **El sentido sintáctico**, que consiste en interpretar la coherencia de los fenómenos entre sí y con sus postulados generales; es la coherencia entre el objetivo y lo realizado, la relación fines-medios.
2. **El sentido semántico**, que es la capacidad auditora para interpretar correctamente los términos de referencia o los conceptos clave del tema gubernamental que será fiscalizado.
3. **El sentido pragmático**, que comprende hechos, evidencias, datos duros y datos cualitativos.

La información que nos proporcionan las fuentes requiere una interpretación y esa es la tarea de la hermenéutica, en el análisis de las fuentes de información se identifican los problemas estructurales y coyunturales del ente que será objeto de revisión, así como las variables programático-presupuestarias y de desempeño que justificarán la elección del tema por auditar.

Después de que el grupo auditor ha recopilado y ordenado la información, procede a discriminar, de entre todas las ante propuestas, aquellas que cumplen con los criterios de importancia, pertinencia y factibilidad, considerando nueve ejes, agrupados en tres vertientes:

1. Diseño normativo de la política pública.
2. Diseño programático-presupuestario.
3. Rendición de cuentas.

1) Diseño normativo de la política pública:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Tratados internacionales.
- Leyes reglamentarias.

2) Diseño programático-presupuestario

- Plan Nacional de Desarrollo.

- Programas Sectoriales.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.

3) Rendición de cuentas

- Informe de Gobierno.
- Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- Cuenta Pública.

Con base en el análisis e interpretación de la información contenida en las vertientes y nueve ejes, los auditores obtienen elementos que les proporcionan certidumbre y seguridad razonables para determinar las ante propuestas de auditoría que reúnen las características de importancia, pertinencia y factibilidad.

4.3.4 Criterios de selección

La selección del objeto por fiscalizar necesariamente pasa por la identificación de los problemas estructurales y coyunturales del ente que será objeto de revisión. En el proceso de selección de las ante propuestas de auditorías de desempeño se pueden presentar dos situaciones:

- cuando la selección se hace por mandato de ley, y
- las que son resultado de un proceso de selección de acuerdo con criterios metodológicos.

Para el primer caso, el análisis del diseño de la política pública permite determinar aquellos mandatos de ley y por decreto sobre la revisión de aspectos específicos, los cuales adquieren el carácter de ser irrefutables. El cumplimiento del mandato obliga a incorporar propuestas de auditoría dirigidas a los temas de revisión mandados e integrarse de forma directa al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior.

En cuanto al segundo, el procedimiento metodológico para la selección de las ante propuestas, comprende tres etapas:

- el impacto positivo que se espera de la fiscalización al desempeño (*criterios de selección de los efectos esperados de la fiscalización*);
- el análisis del diseño normativo de la política pública, el programático-presupuestal y sobre la rendición de cuentas (*criterios para la planeación de la fiscalización*), y
- la importancia, pertinencia y factibilidad de la ante propuesta (*criterios de decisión*).

Por lo que se refiere al impacto positivo que se espera de la fiscalización al desempeño, los criterios por aplicar se sustentan en los rubros siguientes:

- fortalecer los mecanismos de operación.
- impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño.
- fomentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios.
- fortalecer los mecanismos de control.
- promover la elaboración y mejora de la normativa

En cuanto al diseño normativo, el programático-presupuestal y la rendición de cuentas de la política pública:

- Con base en el análisis e interpretación de la información contenida en los nueve ejes, los auditores cuantifican los elementos que dan relevancia al tema por fiscalizar, los cuales orientan la planeación de la fiscalización y que sirven de base para seleccionar el ante-propuesta de auditoría de desempeño. Se utiliza una ficha básica de programación.

Respecto de la importancia, pertinencia y factibilidad o criterios de decisión para la selección de la ante propuesta de auditoría, los auditores determinan, del análisis de las fuentes de información, los aspectos que corresponden a esos criterios, constituyen los elementos cualitativos y cuantitativos para la selección de la ante propuesta de auditoría.

La *importancia* del tema radica en el asunto o los asuntos que ocupan un lugar en la agenda nacional, conjunto de problemas, demandas y cuestiones, sobre los que ha decidido actuar el gobierno.

La pertinencia se refiere a la oportunidad con la que debe realizarse una auditoría y el momento en que debe efectuarse; se desprende del análisis de los documentos de rendición de cuentas, ya que éstos reflejan el estado actual del problema público que se quiere resolver.

El texto debe justificar porque es viable realizar la auditoría en el ejercicio fiscal que se propone, y reflejar la razón por la cual la revisión permitirá evaluar el cumplimiento de los objetivos de la política pública. La argumentación debe contener mensajes claros y contundentes; y estar soportada en datos duros.

El análisis sobre la *factibilidad* de realizar una auditoría debe considerar la experiencia del equipo auditor en revisiones sobre el tema que trata la política pública.

Da cuenta si la capacidad operativa, las condiciones funcionales y documentales del ente por fiscalizar permiten seleccionar el tema que será fiscalizado en forma integral; y que su realización es viable en términos de tiempo, y recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos disponibles.

4.3.5 Conclusiones:

Considerando los aspectos cualitativos y cuantitativos, en la conclusión se presentan los principales argumentos para la selección o no de la ante propuesta de auditoría.

4.3.6 Capacidad operativa

En dicho análisis se debe considerar el número de auditorías por efectuar. Un criterio es que si cada área auditora tiene 30 auditores implica que es factible realizar 30 auditorías.

4.4 Planeación detallada

En la etapa de la planeación detallada, se tiene los siguientes puntos a seguir:

- 1) Objetivo
- 2) Contexto de la materia por auditar en la planeación nacional
- 3) Comprensión de la materia por auditar
- 4) Abducción de la auditoría
- 5) Muestreo estadístico
- 6) Asignación de recursos y control de calidad y supervisión
- 7) Revisión y aprobación del proyecto de auditoría

4.4.1 Objetivo

Documento que estructura de manera ordenada y con rigor metodológico el proyecto de investigación para llevar a cabo una o varias auditorías de manera simultánea para abordar una política pública y/o programa previamente autorizado en el Programa Anual de Auditoría.

4.4.2 Contexto de la materia por auditar en la planeación nacional

Permite que el auditor conozca en qué contexto de la planeación nacional se encuentra la materia por revisar. Se identifica cómo la política pública y/o programa se relacionan con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa de Mediano Plazo, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Cuenta Pública.

Se identifican los objetivos, estrategias, líneas de acción y las metas e indicadores mediante los cuales se vinculan la acción de mediano plazo con la política pública y/o el programa por auditar. En esta etapa, se especifica la importancia relativa del gasto, la cobertura de la acción institucional y las unidades responsables del programa.

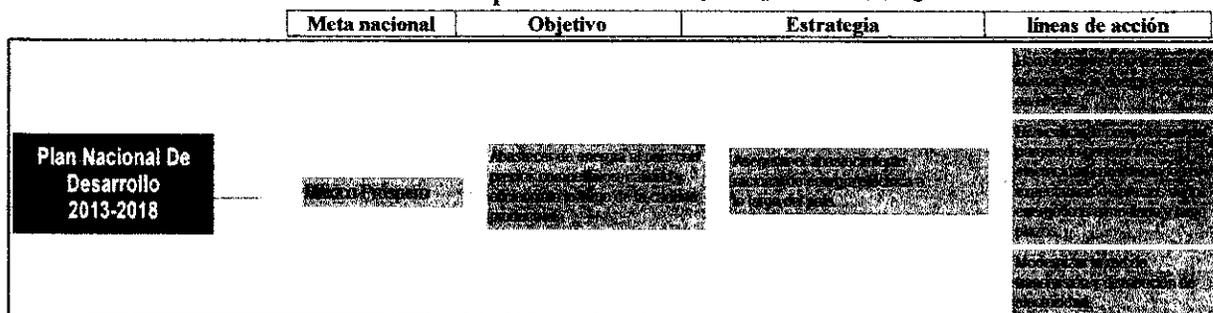
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa de Mediano Plazo
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Cuenta Pública

4.4.2.1 Mapas por desarrollar

1. Plan Nacional de Desarrollo

Documento en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional e indica los programas de mediano plazo que deben elaborarse. Contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

Gráfico N° 1: Mapa del Plan Nacional de Desarrollo

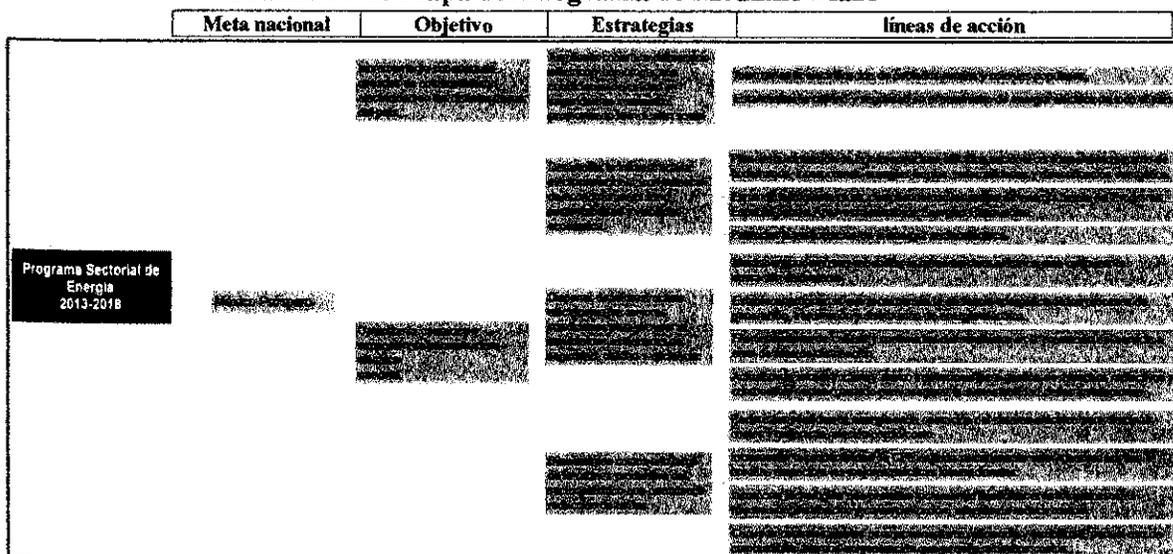


Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

2. Programa de Mediano Plazo

Documento que desagrega y detalla los planteamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la identificación de los objetivos, metas, políticas e instrumentos que, en su conjunto, contribuirán al logro de los objetivos y prioridades del Plan, se clasifican en Sectoriales, Estratégicos (Regionales y Especiales) e Institucionales.

Gráfico N° 2: Mapa del Programa de Mediano Plazo



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

3. Presupuesto de Egresos de la Federación

Documento en el que se señala el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, un año, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad.

Gráfico N° 3: Mapa del Presupuesto de Egresos de la Federación

Subsunción	Actividad institucional	Programa Presupuestario
05 Electricidad \$316,892,414.3	013 Generación de energía eléctrica \$242,989,068.3	E561 Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica \$155,250,823.6
		E562 Operación, mantenimiento y recarga de la Nucleareléctrica Laguna Verde para la generación de energía eléctrica \$5,446,354.3
		E563 Suministro de energéticos a las centrales generadoras de electricidad \$24,240,202.6
		K001 Proyectos de infraestructura económica de electricidad \$1,878,420.6
		K024 Otros proyectos de infraestructura gubernamental \$350,000.0
		K027 Mantenimiento de infraestructura \$4,117,584.4
		K028 Estudios de preinversión \$48,000.0
		K029 Programas de adquisiciones \$37,662.2
		K044 Proyectos de infraestructura económica de electricidad (Pídregas) \$8,013,255.1
		R582 Seguridad física en las instalaciones de infraestructura eléctrica \$ 843,185.3
		R584 Adquisición de energía eléctrica a los Productores Externos de Energía \$47,960,182.1
		R585 Planeación y dirección de los procesos productivos \$656,107.3

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4. Cuenta Pública

Informe que rinde el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal.

Gráfico N° 4: Mapa de la Cuenta Pública

Subsunción	Actividad Institucional	Programa Presupuestario
05 Electricidad \$281,078,467.5	013 Generación de energía eléctrica \$218,448,886.1	E561 Operación y mantenimiento de las centrales generadoras de energía eléctrica \$143,912,629.2
		E562 Operación, mantenimiento y recarga de la Nucleareléctrica Laguna Verde para la generación de energía eléctrica \$5,036,904.6
		E563 Suministro de energéticos a las centrales generadoras de electricidad \$14,843,582.7
		K001 Proyectos de infraestructura económica de electricidad \$445,468.2
		K024 Otros proyectos de infraestructura gubernamental \$350,269.9
		K027 Mantenimiento de infraestructura \$7,835,807.8
		K028 Estudios de preinversión \$34,870.3
		K029 Programas de adquisiciones \$21,917.6
		K044 Proyectos de infraestructura económica de electricidad (Pídregas) \$4,673,806.0
		R582 Seguridad física en las instalaciones de infraestructura eléctrica \$1,130,915.4
		R584 Adquisición de energía eléctrica a los Productores Externos de Energía \$59,338,823.4
		R585 Planeación y dirección de los procesos productivos \$583,171.3

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.3 Comprensión de la materia por auditar

Elementos para la integración del apartado:

1. Historia.
2. Comprensión del deber ser.
3. Referentes.
4. Universales.
5. Resultados.
6. Búsilis.
7. Consecuencia social esperada.
8. Hilos conductores.
9. Matriz de consistencia de la política pública.

4.4.3.1 Historia.

Toda política pública tiene una evolución temporal, por lo cual se encuentra históricamente condicionada. La historia nos indica la génesis, la formulación y los entes operadores de la política pública y/o programa se debe identificar en qué consiste el problema que se quiere resolver mediante la política pública y/o el programa.

4.4.3.2 Comprensión del deber ser

Establece el conjunto de atribuciones, mandatos del responsable de la política pública y/o programa en la que se sitúa la revisión. El auditor no debe limitarse a transcribir disposiciones jurídicas sino hacer un trabajo de discriminación de todas las disposiciones posibles.

Cuadro N° 4: El deber ser ha de organizarse en los apartados siguientes:

Doctrina jurídica	Leyes primarias y secundarias, decretos.
Programática	PND, PMP, programas institucionales, regionales, especiales.
Programático-presupuestal	Presupuesto de Egresos de la Federación. Sistema de Evaluación del Desempeño.
Esquema de operación	Reglas de operación, lineamientos, convenios, contratos y similares.

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.3.3 Referentes

Son una herramienta fundamental para la comprensión de la política pública y/o el programa; por lo que es básico conocer el significado de los conceptos.

Gráfico N° 5: Ejemplo de mapa de referentes de electricidad

Concepto	Definición
Aseguramiento	Conjunto de actividades que permiten dar certeza mediante la eliminación o mitigación de riesgos para alcanzar un objetivo, en este caso el abastecimiento eléctrico
Cobertura	Población que cuenta con el servicio de energía eléctrica en el País
Confiablez	Es la seguridad con la que cuenta el Sistema Eléctrico Nacional para mantenerse integrado y suministrar los requerimientos de energía eléctrica en cantidad y calidad.
Disponibilidad	Porcentaje de tiempo en el cual una unidad generadora o línea de transmisión o distribución está disponible para dar servicio, independientemente de requerirse o no su operación
Capacidad instalada	Es la cantidad máxima de Bienes o servicios que pueden obtenerse de las plantas y equipos por unidad de tiempo, bajo condiciones tecnológicas dadas.
Generación	Producción de electricidad a partir de fuentes primarias de energía
Productores independientes de energía	Titular de un permiso para generar energía eléctrica destinada exclusivamente para su venta a CFE
Watt	Medida de potencia en una planta de generación
Watt-hora	Cantidad de energía que está en capacidad de generar por cada hora transcurrida

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.3.4 Universales

Se identifica el alcance de la política pública y/o programa por auditar en términos concretos y cuantitativos. Los universales se deben definir con base en el conjunto de referentes identificados.

Los elementos que por sus cualidades son posibles de generalizar son: La población, la superficie, la producción, las exportaciones, las importaciones, el ingreso, el gasto, entre otros.

Cuadro N° 5: Ejemplo de Universales

Asegurar el Abastecimiento Cobertura (habitantes)		
Concepto	2013	
Población Total	119,687,724	
Población con servicios de energía eléctrica	117,566,367	
Grado de Electrificación nacional (%)	98.2	
Generación		
Concepto	Unidad de medida	Capacidad
Centrales	Central	186
Capacidad	MW	52,700.6
Generación	GWH	257,855,166.3

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.3.5 Resultados

Se debe contar con un panorama general de los resultados de la acción del responsable de la política pública y/o el programa por revisar. Debe ser lo suficientemente claro para generarse una expectativa para la auditoría, elementos clave para la formulación de hipótesis pertinentes y viables.

Las actividades del auditor son las siguientes:

- Identificar los indicadores, metas y datos relacionados con las acciones efectuadas por los entes públicos.
- Se incluirán los resultados de los documentos de rendición de cuentas, tales como: la Cuenta Pública, el informe de labores de la institución, el informe de gobierno e informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.
- Retomar los resultados de las auditorías previas.
- Considerar las evaluaciones del ente por parte de actores externos.

4.4.3.6 Busilis

Es el punto donde radica la dificultad o el problema de un asunto. Debe representar la expresión más sintética, directa y concreta de la razón de la política pública y/o programa por revisar.

- a) **Busilis del Hacer**, enunciado que describe la operación concreta de la política pública y/o el programa, responde a la pregunta: *¿Qué hace la política o programa?*, la respuesta será: Genera, transmite, transforma y distribuye la energía eléctrica.
- b) **Busilis de la teoría del cambio**, sintetiza el fin de la política pública y/o el programa. Aspecto en el que la decisión gubernamental busca inferir, responde a la pregunta: *¿Para qué lo hace?*, y la respuesta será: Asegurar el abastecimiento de energía eléctrica en el país con calidad, confiabilidad y disponibilidad.

4.4.3.7 Consecuencia social esperada

Es el evento o conjunto de eventos circunscrito al plano de lo social, que tiene origen en la actuación del ejecutor de una política pública o programa orientado a atender un problema público, circunscribiendo dicho evento o conjunto de eventos al plano social.

Cuadro N° 6: Ejemplo de consecuencia social

COBERTURA DEL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA			
Efecto esperado	Sujeto social		Consecuencias sociales esperadas
	Involucramiento directo	Involucramiento indirecto	
Incrementar la cobertura de electricidad en distintas zonas del país, principalmente en zonas rurales.	Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Población que no cuenta con el servicio de energía eléctrica.	El incremento de las acciones de cobertura de la CFE beneficiará a la población que carece del servicio de energía eléctrica incluida la de zonas rurales, lo que permitirá la inclusión social e impactará positivamente en su calidad de vida.

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.3.8 Hilos conductores

Una vez comprendido la problemática, el marco normativo, jurídico y programático de la política pública y/o el programa por auditar, y que tiene claros los busilis correspondientes, debe identificar y clasificar sus partes naturales, para determinar los hilos conductores que guían la revisión. Como ejemplo tenemos que la política pública de energía eléctrica es el de: *“asegurar el abastecimiento mediante la operación de los procesos de generación, transmisión, transformación y distribución”*.

Cuadro N° 7: Partes naturales de la Política Publica

Hilo Conductor	Sub hilos Conductores
Hilo conductor 1: Asegurar el abastecimiento de energía eléctrica	Cobertura
	Confiabilidad
	Disponibilidad
	Calidad del servicio
Hilo conductor 2: Operar los procesos	Generación
	Transmisión
	Transformación
	Distribución

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.3.9 Matriz de consistencia de la política pública

La identificación de los hilos conductores de la política pública permitirá al trabajar en la esquematización de la síntesis de las relaciones de todos los elementos de la comprensión de la política pública y/o el programa en revisión. Dicho esquema se hará en forma de matriz, de tal manera que, para cada hilo conductor, se pueda identificar la especificidad de sus normas y objetivos, al tiempo que se aprecie el modo en el que todos los elementos se relacionan.

a) Renglones:

Corresponderán a los hilos conductores. En el caso de que haya elementos comunes a todos los renglones, como la problemática, la columna puede atravesarlos, no es necesario repetir celdas.

b) Columnas:

- Identificación de la problemática que originó la política pública.
- Marco legal y normativo.
- Documentos programático presupuestales.
- Principales resultados (rendición de cuentas; evaluaciones externas; auditorías previas).
- Bases del hacer y de la teoría del cambio.
- Consecuencias sociales esperadas.

Cuadro N° 8: Ejemplo de matriz de consistencia lógica

PROBLEMÁTICA	HILOS CONDUCTORES	MARCO LEGAL - NORMATIVO	DOCUMENTOS PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTALES	PRINCIPALES RESULTADOS (Rendición de cuentas, evaluaciones externas y auditorías previas)	BUSILIS	CONSECUENCIAS SOCIALES ESPERADAS	ALCANCE TEMÁTICO	ABDUCCIÓN DE LA AUDITORÍA		
								Objetivos	Preguntas	Hipótesis
<p>Actualmente más de 2.3 millones de mexicanos no tienen acceso al servicio eléctrico.</p> <p>Existen plantas de generación que rebasan su vida útil, por lo que la estabilidad y confiabilidad en la operación del sistema muestra debilidad.</p>	Hilo Conductor 1 Asegurar el abastecimiento	<p>LSPEE Art 25 La CFE deberá suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite, salvo que exista impedimento técnico o razones económicas para hacerlo, sin establecer preferencia alguna.</p>	Respecto de la cobertura de electricidad, el servicio se ha expandido y cubre alrededor del 98.0% de la población.	Ejercieron 1,038.7 millones de pesos para electrificar 886 poblados rurales y 446 colonias populares en beneficio de 191,855 habitantes.	<p>Busilis: Asegurar el abastecimiento de energía eléctrica</p>	<p>El incremento de las acciones de cobertura beneficiará a la población que carece del servicio de energía eléctrica incluida la de zonas rurales, lo que permitirá la inclusión social e impactará positivamente en su calidad de vida.</p>	<p>Analizar el comportamiento de la cobertura, para determinar el incremento en el número de nuevos beneficiarios del servicio</p>	<p>Verificar que se cumplieron las metas de cobertura del servicio de energía eléctrica</p>	<p>¿Se han alcanzado las metas de cobertura del servicio de energía eléctrica?</p>	<p>La CFE ha alcanzado la meta de cobertura del servicio de energía eléctrica; sin embargo, continúan sin servicio más de 2.3 millones de personas,</p>
	Hilo Conductor 2 Operar		Diversificar el parque de generación.	La capacidad instalada se situó en 39,849.8 MW. El 72.0% correspondió a plantas que operan con recursos no renovables y el 28.0% con fuentes alternas.						

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.4 Abducción de la auditoría

Elementos para la integración del apartado

- a) Alcance temático.
- b) Objetivo de la auditoría.
- c) Tablas de onus probandi.
- d) Mapa de la auditoría.
- e) Análisis del benchmarking.

4.4.4.1 Alcance temático

Profundidad temática: Se debe partir de los hilos conductores de la política pública; de ellos, se seleccionan los que correspondan específicamente a la política pública o al programa por auditar.

Temporalidad de la revisión: Las revisiones deben referirse al año objeto de revisión de la Cuenta Pública, a efecto de no violentar el principio de anualidad.

Unidades objeto de revisión: Se debe determinar con precisión las atribuciones de cada área objeto de revisión, a efecto de tener certeza de la responsabilidad de esas unidades por revisar.

Gráfico N° 6: Ejemplo de alcance “Generación de Energía Eléctrica”

El alcance de la auditoría comprenderá el ejercicio fiscal 2013, en el que se revisará la eficacia en el cumplimiento del objetivo estratégico de asegurar el abastecimiento de energía eléctrica, mediante el incremento de electrificación nacional, la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional con la adecuación de los niveles de margen de reserva y la disponibilidad de las Centrales Generadoras.

La eficiencia del proceso de generación en relación con la conformación del parque de generación, incluido el sector privado, la diversificación de fuentes y la evaluación operativa de las centrales de generación.

La vertiente de economía abarcará la evaluación de los costos de las centrales subutilizadas y de los costos de generación por tipo de tecnología.

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.4.2 Objetivo de la auditoría.

Consiste en precisar lo que se pretende realizar en la auditoría de desempeño. La auditoría será **evaluada** por el logro de los objetivos propuestos durante la planeación, al final de la auditoría, debe ser posible asociar los resultados obtenidos con los objetivos.

Gráfico N° 7: Ejemplo: Generación de Energía Eléctrica

<p>Objetivo general:</p> <p>Fiscalizar el cumplimiento del objetivo estratégico de asegurar el abastecimiento de energía eléctrica que requiere el país mediante la generación de electricidad.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <p>Verificar que se cumplieron las metas de cobertura del servicio de energía eléctrica.</p> <p>Verificar que la CFE haya contado con la capacidad instalada de generación suficiente para atender la demanda de energía eléctrica, mediante la determinación del margen de reserva operativo dentro de los niveles óptimos para garantizar la confiabilidad del suministro eléctrico.</p>

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.4.3 Tablas de onus probandi.

La tabla de onus probandi es un plano en el que se propone la carga de la prueba que habrá de sustentarse. Para el esquema, se toma como punto de partida la delimitación de auditoría, organizado por hilos y subhilos conductores, los objetivos de auditoría, las preguntas de auditoría, las hipótesis de trabajo y el diseño de experimentos para someter a prueba las hipótesis propuestas.

El contenido es el siguiente:

- Busilis del hacer.
- Busilis de la teoría del cambio.

- Objetivo general de auditoría.
- Hipótesis general.
- Delimitación de la ejecución de la auditoría (asociada a los hilos conductores).
- Objetivo específico.
- Pregunta de auditoría.
- Hipótesis de trabajo.
- Método de prueba de la hipótesis.
- Procedimientos de auditoría.

Cuadro N° 9: Tabla de Onus Probandi: Generación de Energía Eléctrica

Busilis del hacer:	Genera energía eléctrica
Busilis de la teoría del cambio:	Asegurar el abastecimiento de energía eléctrica en el país con calidad, confiabilidad y disponibilidad.
Entidad Fiscalizada	Comisión Federal de Electricidad
Objetivo general de la auditoría:	Fiscalizar el cumplimiento del objetivo estratégico de asegurar el abastecimiento de energía que requiere el país mediante la generación de electricidad.
Consecuencias sociales esperadas:	El incremento de las acciones de cobertura beneficiará a la población que carece del servicio de energía eléctrica incluida la de zonas rurales, lo que permitirá la inclusión social e impactará positivamente en su calidad de vida.
Hipótesis General:	La CFE, aseguró el suministro de energía eléctrica, incrementando la cobertura y manteniendo la disponibilidad y confiabilidad; sin embargo, siguen sin servicio más de 2.3 millones de personas.

Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento(s) de auditoría necesario(s)
Eficacia: Hilo Conductor: Asegurar el abastecimiento Subhilo Conductor: Cobertura	Verificar que se cumplieron las metas de cobertura del servicio de energía eléctrica.	¿Se han alcanzado las metas de cobertura del servicio de energía eléctrica? ¿Se ha incrementado el número de nuevos beneficiarios del servicio de energía eléctrica?	La CFE ha alcanzado la meta de cobertura del servicio de energía eléctrica; sin embargo, continúan sin servicio más de 2.3 millones de personas, sin que se haya incrementado el número de beneficiados en 2013.	Método Mixto : Cuantitativo: Comportamiento del periodo: resultados 2006-2013. Comparativo: resultado y meta 2013. Cualitativo: Análisis hermenéutico del comportamiento del periodo y los comparativos. Análisis hermenéutico de las causas de variación. Indicadores: • Índice Nacional de Cobertura del Servicio de Energía Eléctrica. Procedimiento de auditoría: • Analizar el comportamiento de la cobertura durante el periodo 2006-2013, para determinar el incremento en el número de nuevos beneficiarios del servicio respecto de años anteriores; y verificar el cumplimiento de la meta del Índice Nacional de Cobertura del Servicio de Energía Eléctrica en 2013.

Referentes:

1. Cobertura: Población que cuenta con el servicio de energía eléctrica en el País.
2. Beneficiario: Persona beneficiada con el servicio de energía eléctrica.

4.4.4.4 Mapa de auditoría

Una vez que el auditor ha comprendido la materia por revisar; qué son los conceptos de eficacia, eficiencia, economía, calidad del producto o servicio, satisfacción del ciudadano-usuario y competencia de los actores; y ha formulado adecuadamente los objetivos, las preguntas y las hipótesis de la auditoría, entonces construirá el mapa o árbol correspondiente.

Gráfico N° 8: Ejemplo de mapa de auditoría de generación de energía eléctrica

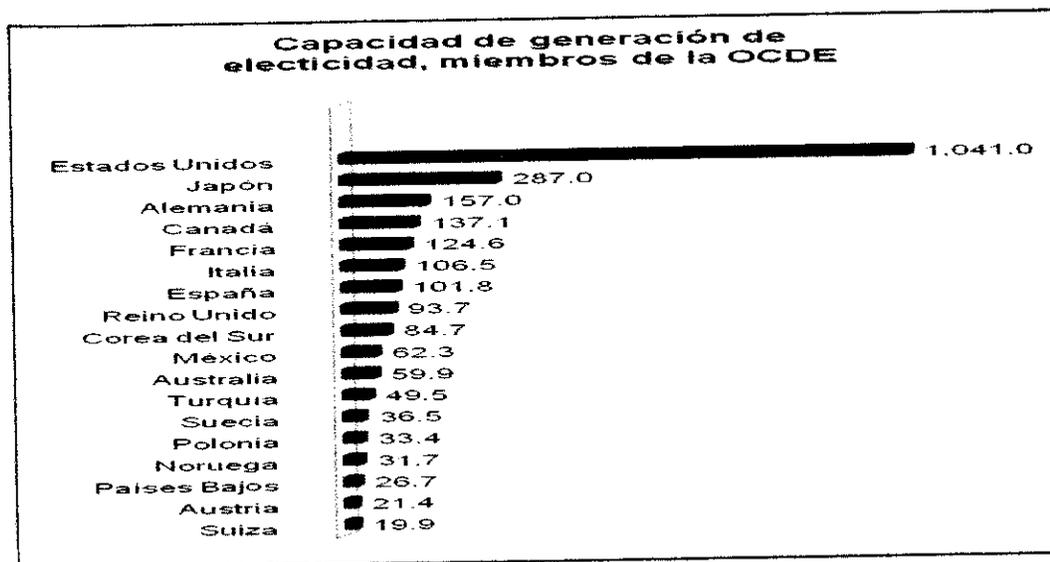
Vertiente	Hilo Conductor	Sub hilo Conductor	Objetivos Específicos	
<p>Resultados de la teoría del cambio:</p> <p>Asegurar el abastecimiento de energía eléctrica con calidad, confiabilidad y disponibilidad.</p> <p>Objetivo de la auditoría:</p> <p>Asegurar el abastecimiento de energía mediante la generación de electricidad.</p> <p>Resultados del hacer:</p> <p>La CFE genera energía eléctrica.</p>	Eficacia	Cobertura	Verificar que se cumplieron las metas de cobertura del servicio de energía eléctrica	
		Confiabilidad	Verificar que la CFE haya contado con la capacidad instalada de generación suficiente para atender la demanda de energía eléctrica mediante la determinación del margen de reserva operativo dentro de los niveles cotinos para garantizar la confiabilidad del suministro eléctrico	
		Disponibilidad	Verificar que la planta productiva de CFE haya cumplido con las metas de disponibilidad durante el ejercicio 2013	
	Eficiencia	Operación	Generación	Verificar que se cumplieron las metas de capacidad instalada para CFE y el sector privado
			Generación	Verificar que la CFE haya cumplido con las metas de diversificación de fuentes de energía
		Operación	Generación	Verificar que se cumplieron las metas de generación de energía eléctrica para CFE y el sector privado
			Generación	Verificar el cumplimiento de los indicadores operativos de la Central Nuclear Laguna Verde
	Economía	Asegurar el abastecimiento	Confiabilidad	Determinar el costo de mantener centrales de generación subutilizadas en demanda máxima
		Operación	Generación	Verificar que la CFE haya operado las centrales con los costos de generación más económicos

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.4.5 Análisis del benchmarking.

Es una investigación referencial para identificar las mejores prácticas nacionales o internacionales.

Gráfico N° 9: Ejemplo de Benchmarking



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.5 Muestreo estadístico

4.4.5.1 Concepto

El muestreo es parte de la Estadística aplicada y una herramienta de la investigación científica que se encarga de la selección de un subconjunto de elementos dentro de una población o universo, con el propósito de obtener cierto conocimiento del total de la población.

4.4.5.2 El muestreo en la fiscalización

Es una herramienta para seleccionar un subconjunto representativo de lo que se debe examinar, evitando selecciones viciadas de elementos. Para determinar el tamaño de la muestra, es necesario que el auditor identifique el universo, la población objetivo, el esquema de muestreo apropiado, el nivel de confianza y el margen de error.

4.4.5.3 Autorización

El auditor deberá tener reuniones de trabajo con la persona autorizada para validar muestras, con los requisitos establecidos y que el diseño sea el correcto para poder validarla.

4.4.6.5 La identificación:

Riesgos internos: Son los riesgos que pueden ocurrir en los procesos de planeación, desarrollo, integración del Informe del Resultado, y seguimiento.

Riesgos externos: En estos riesgos se deben considerar los resultados de las revisiones de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados

4.4.6.6 El análisis

El objetivo de análisis es establecer una valoración y priorización de los riesgos con el fin de establecer las acciones que se requieran implementar. Para lo cual es necesario diseñar escalas que pueden ser cuantitativas y cualitativas.

4.4.6.7 La determinación del nivel de riesgo

Es el resultado de correlacionar la magnitud del impacto y la probabilidad con los controles existentes al interior de los diferentes procesos y procedimientos que se realizan.

Cuadro N° 10: Ejemplo de identificación y control de riesgo

Factor de riesgo	Riesgo	Efecto	Control
Desconocimiento del tema por auditar y escaso análisis por parte del grupo auditor para determinar líneas de investigación para evaluar la eficiencia, eficacia y economía de los programas.	Que la auditina no sea útil para la ejecución de la auditoria al no permitir una adecuada programación ni estructura ordenada y metodológica, por lo que se ven comprometidos los demás procesos.	Una auditoria con un proceso de evaluación poco confiable, debido a la imprecisión para establecer líneas de investigación adecuadas, y donde no se puedan determinar la contribución de los programas por auditar.	<ul style="list-style-type: none">• Difundir la metodología y los Lineamientos Técnicos de Auditoria.• Reuniones diarias del equipo auditor para vigilar la integración de la auditina, la validez, confiabilidad de las cifras y los textos incluidos, así como el cumplimiento de los procedimientos y formatos.• Revisiones periódicas del subdirector, director de área y director general del cumplimiento de la normativa, así como de la calidad.• Supervisión y revisión de los Comités de Revisión para evaluar el cumplimiento de la metodología y normativa establecida.

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.4.7 Revisión y aprobación del proyecto de auditoría

4.4.7.1 Revisión

Concluida la elaboración de la Auditina, ésta debe ser revisada por instancias superiores.

4.4.7.2 Aprobación del proyecto de auditoría

Cuando la instancia superior considere que la Auditina está terminada y tiene la calidad para ser presentada para su aprobación considerarlo procedente, se apruebe el documento.

4.5 Ejecución de la auditoría

1. Marco teórico
2. Informe preliminar de la auditoría
3. Reuniones para la presentación de resultados

4.5.1 Marco teórico

- a. Normativa internacional
- b. Principio 38, Realización
- c. Principio 39, Informe de auditoría

4.5.1.1 Normativa internacional

La ISSAI 3000 "Normas y Directrices para la auditoría de desempeño basadas en las normas de auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI". Precisa normas y orientaciones prácticas para efectuar una auditoría de desempeño, con el propósito de ejecutar el plan de trabajo, realizar la fiscalización y presentar un informe de auditoría de alta calidad. La ISSAI 3000, enfatiza que una auditoría de desempeño debe ser un proceso analítico y de comunicación.

- El primero, porque recaba, interpreta y analiza información.
- El segundo, porque comienza al exponerse la auditoría a la entidad fiscalizada, y avanzar con la fiscalización al valorar los resultados, y sigue hasta el momento en que finalice el informe.

La ISSAI 3000, precisa que el ideal en una auditoría de desempeño consiste en establecer un diálogo abierto y constructivo.

El auditor tiene que enfrentarse a situaciones que van desde la apertura y voluntad de cooperar, hasta una actitud de evasión y reserva. Por lo que es importante que los auditores comuniquen a la entidad fiscalizada los objetivos y métodos de la fiscalización.

La ISSAI 300 “Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño”

Tiene como objeto establecer una base común de conocimiento sobre la naturaleza de la auditoría de desempeño, incluyendo los principios que deben aplicarse para lograr una fiscalización de alta calidad

La ISSAI 300, se estructura en tres secciones:

1. Marco para la auditoría de desempeño.
2. Elementos de la auditoría de desempeño.
3. Principios para la auditoría de desempeño.

En la sección tercera “Principios para la Auditoría de Desempeño” se señalan los principios 38 para la realización [ejecución] de la auditoría y 39 elaboración de informes.

4.5.1.2 Principio 38, Realización [ejecución]

Principio 38: para la realización de la auditoría de desempeño, define los aspectos que debe reunir el auditor para recabar la evidencia, establecer los hallazgos y emitir las conclusiones:

- Los auditores deben obtener evidencia suficiente y apropiada para establecer los hallazgos y formular conclusiones que respondan a los objetivos y preguntas de la auditoría y emitir recomendaciones, la ISSAI 300 enfatiza que los resultados y las conclusiones de la auditoría. Deben sustentarse por evidencia suficiente y apropiada.

- Para que la evidencia sea suficiente... Debe considerar el contexto de la auditoría, los argumentos pertinentes, las ventajas y desventajas, y perspectivas, antes de emitir las conclusiones.
- Para que la evidencia sea apropiada... Debe relacionarse con el tema, el objetivo y las preguntas clave de la auditoría.
- El auditor debe evaluar la evidencia, lo que le permitirá determinar los hallazgos de la auditoría. A partir ese análisis el auditor ejerce su juicio profesional para establecer las conclusiones de la revisión.
- Los hallazgos y conclusiones, son el resultado del análisis para lograr los objetivos de la revisión, y dar respuesta a las preguntas de auditoría.
- Las conclusiones, pueden basarse en evidencia cuantitativa obtenida a partir de métodos científicos o técnicas de muestreo. Para su formulación se requiere la interpretación de los hallazgos con objeto de responder las preguntas de auditoría.
- Las conclusiones son la, interpretación de los hechos analizados en la auditoría. Éstas requieren de precisión, por lo que es recomendable el involucramiento de la alta dirección, para valorar su razonabilidad y correcta interpretación.

Una auditoría de desempeño implica procesos analíticos complejos que requieren realizar preguntas y métodos para profundizar en los temas. Esto implica combinar y comparar información de diferentes fuentes, compilar hallazgos y formular conclusiones preliminares, a fin de construir hipótesis comprobables.

4.5.1.3 Principio 39, Elaboración de informes

Para la elaboración de informes de auditoría de desempeño. Señala las características y contenidos a considerar en la elaboración del informe de auditoría. Los auditores deben esforzarse por proporcionar informes de auditoría que sean completos, convincentes, oportunos, de fácil lectura y balanceados:

- Para que el informe de auditoría sea completo, debe incluir la información para abordar el objetivo y preguntas de auditoría; ser suficiente detallado para dar comprensión de la materia auditada, los hallazgos y las conclusiones del auditor.
- Para que el informe de auditoría sea convincente, debe estar estructurado lógicamente y presentar una clara relación entre el objetivo de la auditoría, los criterios, los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones.
- Para que el informe de auditoría sea oportuno, debe ser constructivo y contribuir a un mejor conocimiento y destacar cualquier mejora necesaria, y en su caso, incluir recomendaciones para mejorar el desempeño.
- Para que el informe de auditoría sea de fácil lectura, debe ser tan claro y conciso como lo permita la materia auditada, contener un lenguaje libre de ambigüedades.
- Para que el informe de auditoría sea balanceado, debe explicar por qué y cómo los problemas señalados en los hallazgos afectan el desempeño, a fin de alentar a la entidad auditada iniciar acciones correctivas.
- El contenido del informe de auditoría, debe incluir información de su objetivo, preguntas y respuestas, el tema, criterios, metodología, fuentes de información; las limitaciones de los datos utilizados; los hallazgos de auditoría, y las recomendaciones al desempeño que se formularon.

4.5.2 Informe preliminar de la auditoría

1. La construcción del resultado
 - a. Los procedimientos de auditoría
2. Los Resultados
3. La Evidencia
4. Elaboración del informe preliminar

4.5.2.1 La construcción del resultado

- a) **Procedimientos de auditoría**

¿Qué son los procedimientos de auditoría?,

La Normativa para la realización de Auditoría de Desempeño, específicamente los lineamientos técnicos de auditoría de desempeño en su núm. 3 señala que son la agrupación de técnicas y pruebas de auditoría aplicables al estudio de una operación o un proceso, con los que se realiza un análisis e interpretación que son la base para fundamentar la opinión profesional del auditor en la revisión.

¿Qué recomienda la ISSAI 3100 “Directrices para la auditoría de desempeño” al diseñar de los procedimientos de auditoría?

El auditor debe determinar los medios para recolectar evidencia suficiente y apropiada para formular las conclusiones del objetivo, y responder las preguntas de auditoría, y confirmar una hipótesis.

¿Para qué se aplican los procedimientos de auditoría?

Estos permiten cumplir con el objetivo de la auditoría, responder las preguntas clave y comprobar las hipótesis ya que se obtiene la evidencia para sustentar la opinión profesional del auditor.

Ejemplo de procedimiento de auditoría: Auditoría de Desempeño 251: Regulación y Supervisión de la Operación de las Carreteras de Altas Especificaciones, Cuenta Pública 2011: *“Verificar los reportes de resultados de los trabajos de conservación de la infraestructura carretera de altas especificaciones, a efecto de verificar que se atendieran los requerimientos determinados para mantenerlas en buenas condiciones físicas de operación”.*

Auditoría de Desempeño 252: Operación de Carreteras Alimentadoras y Caminos Rurales, Cuenta Pública 2011: *“Revisar los reportes de las localidades y número de personas que las habitaron a 2011, de acuerdo con el censo de población y vivienda del INEGI, y de las localidades aisladas del CONAPO, a efecto de determinar el número de localidades rurales comunicadas, con un camino rural, y las no comunicadas, que carecen de esa infraestructura”.*

4.5.2.2 Los resultados

a) Normativa internacional

¿Cómo se define el resultado de auditoría en la ISSAI 3000?

Son las pruebas específicas recolectadas por el auditor para cumplir los objetivos, responder las preguntas y verificar las hipótesis formuladas de la auditoría

¿Qué elementos conforman el resultado de auditoría de acuerdo con la ISSAI 3000?

Se componen por:

- Los criterios, “lo que debería ser”.
- La condición efectiva, “lo que es”.
- El efecto, “cuáles son las consecuencias” y explicaciones “por qué se produce una desviación con respecto a los criterios”.

Además, la ISSAI 3000 señala que el auditor puede tratar de evaluar las consecuencias del resultado. *“Una auditoría de desempeño no cuestiona los objetivos de la política pública o programa, pero puede señalar sus consecuencias, para demostrar la necesidad de realizar acciones que corrijan el problema”.*

b) Lineamiento Técnico 3 de la Auditoría Especial de Desempeño

Con la autorización del proyecto de auditoría y apertura de la auditoría con el ente fiscalizado, el auditor realiza la aplicación de los procedimientos de la revisión; comprueba o ajusta sus hipótesis, responder las preguntas de auditoría y buscar la evidencia para sustentar sus conclusiones, a fin de dictaminar sobre lo que procede hacer.

Ese trayecto se denomina el sendero del **Onus Probandi**, se establece en el Lineamiento Técnico 3 de la Auditoría Especial de Desempeño. *“Establece la metodología que los auditores deben aplicar para captar, sistematizar, analizar e interpretar los resultados que integrarán el informe preliminar de auditoría, y que deberán estar sustentados en evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante”.*

¿Qué son los resultados?

Son los hallazgos presentados y enumerados en el informe; éstos deben estar vinculados con los objetivos de la auditoría y sustentados con evidencias.

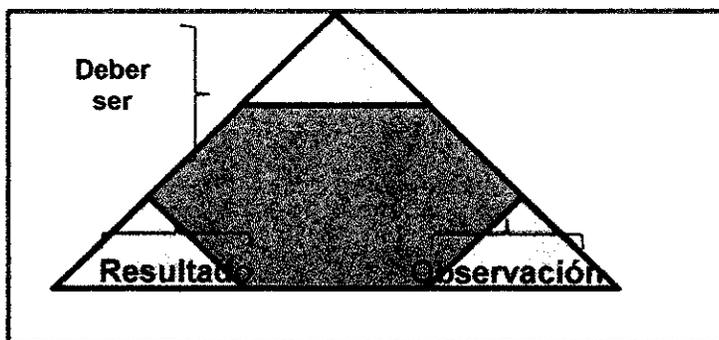
¿Qué características debe reunir un resultado de auditoría de acuerdo al Lineamiento Técnico de Auditoría de Desempeño el Resultado?

El resultado de auditoría debe ser objetivo, claro, convincente y exento de interpretaciones erróneas, porque se respalda en evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.

c) Características de los resultados

Además, los resultados deben ser relevantes y de utilidad, y siempre debe tener una estructura triádica.

Gráfico N° 10: Estructura Triádica



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

¿Cómo se establece la estructura triádica del resultado?

Cada resultado se conforma de una estructura triádica que muestra el deber ser, el hecho y la observación que califica el cumplimiento o no de lo mandado y las causas que lo originan.

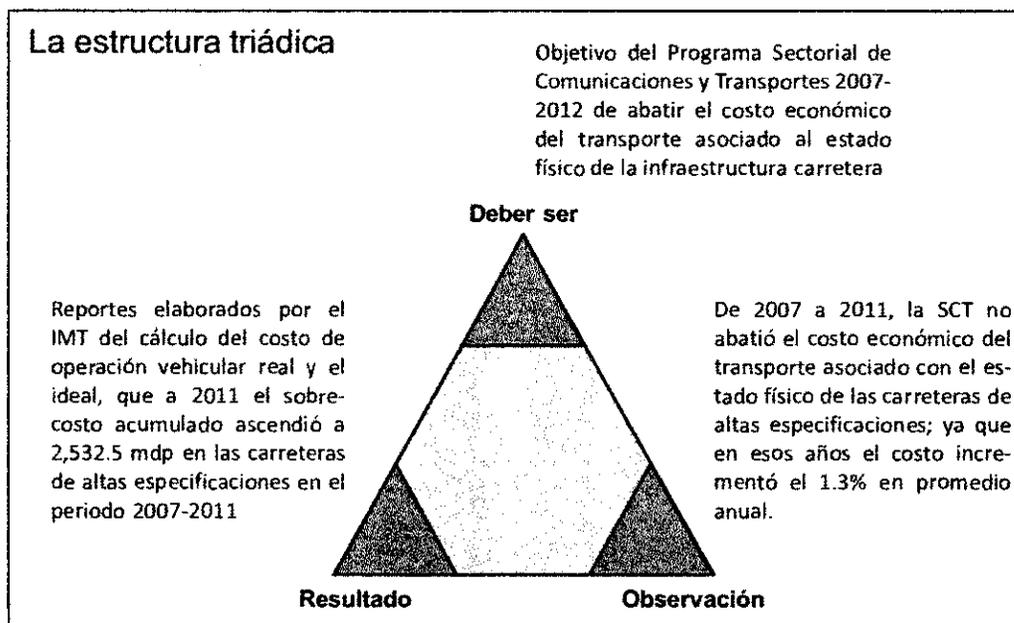
El deber ser, es el mandato legal o normativo y los estándares utilizados nacionales e internacionales.

El ser, el hecho o resultado, la presentación de los resultados con base en el deber ser, se demuestra con la evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante para determinar los hallazgos.

La observación, señala el pronunciamiento del auditor en el dictamen, se debe indicar de manera explícita si se cumplió o no el deber ser, mandato o estándar que se señaló al iniciar el resultado.

Los hallazgos de la auditoría, una vez sistematizados, conforman los resultados. La construcción de los resultados dependerá del diseño de la auditoría; la aplicación de métodos, procesos y técnicas de investigación, y la obtención de la evidencia suficiente, relevante, competente y pertinente.

Gráfico N° 11: Ejemplo de estructura triádica



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

4.5.2.3 La Evidencia

a) Normativa internacional

La ISSAI 3001, el auditor debe obtener la evidencia de auditoría suficiente y adecuada para cumplir el objetivo de la revisión, contestar las preguntas de auditoría y determinar las conclusiones y, en su caso, emitir recomendaciones. La naturaleza de la evidencia requerida en auditorías de desempeño es determinada por la materia por revisar, el objetivo y las preguntas de auditoría.

b) Lineamiento Técnico 3 de la Auditoría Especial de Desempeño

¿Cómo se define la evidencia de acuerdo al LT 3. El Resultado?

Son el conjunto de elementos lógicos, sistemáticos y argumentativos que aportan las pruebas obtenidas mediante el proceso metodológico de la auditoría.

¿Cuál es el objetivo de la evidencia?

Proporcionar el sustento suficiente, competente, relevante y pertinente para que se esté en posibilidad razonable y convincente de emitir una opinión motivada y fundamentada sobre el asunto auditado.

¿Cómo obtener la evidencia?

Existen dos herramientas para obtener evidencia: la estrategia y la táctica.

Estrategia para la obtener la evidencia, comprende los métodos que se aplicarán para el cumplimiento de los objetivos de la auditoría, responder a las preguntas clave y comprobar las hipótesis de trabajo.

Táctica para obtener la evidencia, son las técnicas y procedimientos de auditoría por aplicar, su utilidad en el proceso de revisión y los resultados que se estiman obtener.

Una auditoría bien diseñada y ejecutada se realiza siguiendo las normas generalmente aceptadas en el ámbito internacional. La evidencia se convierte en la prueba de auditoría, al ser información recolectada y utilizada que fundamente y apoya los resultados de la revisión; sus conclusiones y recomendaciones formulados en el informe de auditoría.

¿Qué característica debe poseer la prueba de auditoría para fundamentar las opiniones y conclusiones del auditor?

La prueba de auditoría debe ser competente, pertinente, suficiente y relevante.

¿Cómo se identifica que la prueba es competente?

Por su de calidad, porque es capaz de persuadir sobre su validez para apoyar las conclusiones y recomendaciones que emita el auditor.

¿Cómo determinar que la prueba es pertinente?

Cuando posee una relación clara y lógica con los objetivos, observaciones, conclusiones y recomendaciones formuladas en la auditoría, y permite sistematizar el informe de acuerdo con los objetivos y estructura de la auditoría.

¿Cómo precisar que la prueba es suficiente?

Cuando contiene la información para sustentar y convencer que los resultados, observaciones, conclusiones y recomendaciones, están fundamentados y garantizados.

¿Cómo precisar que la prueba es relevante?

Cuando es importante, coherente y tiene relación lógica y patente con los hechos. Debe permitirle al auditor lograr los objetivos de la auditoría.

¿Cómo clasificar las pruebas?

A partir del tipo al que pertenecen:

- Materiales
- Orales
- Documentales
- Analíticas

Las pruebas materiales, basadas en la observación física de personas y acontecimientos, o la examinación de bienes; pueden ser fotografías, tablas, mapas, gráficos u otras representaciones mediante imágenes.

Las pruebas orales, asumen la forma de manifestaciones que, por lo general, se recopilan por medio de encuestas o entrevistas.

Las pruebas analíticas, surgen del análisis y verificación de los datos. El análisis puede realizarse sobre cálculos, razones aritméticas, tendencias y patrones de datos procedentes de la entidad fiscalizada.

¿Existen razones para establecer comunicación durante la ejecución de la auditoría con la entidad fiscalizada?

Las auditorías de desempeño requieren contar con informes objetivos, esto implica un esfuerzo activo por obtener los puntos de vistas de las diversas partes interesadas.

4.5.2.4 Elaboración del informe preliminar

El informe preliminar, es el documento técnico, mediante el cual se presentan los datos e información que identifican una revisión con los resultados basados en la evidencia respectiva.

La objetividad en el informe preliminar, los resultados del informe preliminar de la auditoría deben ser puntuales e imparciales, sin magnificar los hechos y los resultados.

La concisión del informe preliminar, el contenido del informe de auditoría debe ser breve, sin detalles en exceso; esto exige que no sea más extenso de lo necesario para transmitir y apoyar el dictamen.

La calidad del informe preliminar, el informe de auditoría debe cubrir las características de objetividad, imparcialidad, confiabilidad, integralidad, competencia, convicción y utilidad.

Características de calidad del informe preliminar

Objetividad:	Concordancia entre el concepto y el hecho.
Imparcialidad:	Ser neutral.
Confiabilidad:	Certeza y seguridad de su contenido.
Integralidad:	Inclusión de todas sus partes.
Competencia:	Ser de calidad en sus componentes conceptuales.

Convicción:	Probar los hechos de manera que no se puedan negar racionalmente.
Utilidad:	Que los resultados mejoren la acción pública.

4.6 Formulación de observaciones y recomendaciones y emisión del dictamen.

La guía metodológica de auditoría de desempeño de la ASF, plantea cuatro procesos que permiten, analizar y validar las observaciones con el ente auditado, las acciones correctivas que se deberán tomar en cuenta, las recomendaciones al desempeño de las operaciones vinculadas a los objetivos y metas fiscalizadas y finalmente el dictamen del auditoría sobre la conclusión de la auditoría de desempeño:

1. Observaciones
2. Acciones promovidas
3. Recomendaciones al desempeño
4. Dictamen

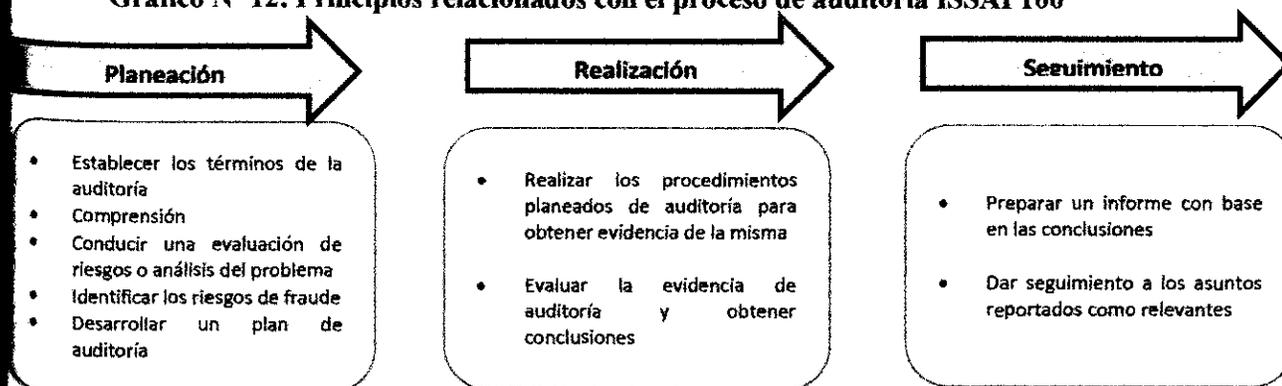
4.6.1 Observaciones

- a. Normativa internacional
- b. Proceso para la formulación de observaciones
- c. La triada

4.6.1.1 Normativa internacional

La relación entre objetivos, criterios, resultados y observaciones de la auditoría tiene que ser verificable y completa. Es preciso que el enlace entre los resultados de la auditoría y las observaciones sea completo y se exprese con claridad.

Gráfico N° 12: Principios relacionados con el proceso de auditoría ISSAI 100



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

La Norma Internacional, ISSAI 100 Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público, define que: “El auditor revisará la documentación de la auditoría con el fin de determinar si el asunto ha sido auditado de manera suficiente y apropiada.” Asimismo, la ISSAI 3100 Directrices para la auditoría de desempeño: Principios clave, define que; “Los hallazgos y conclusiones de auditoría deben basarse en evidencia y deben distinguirse claramente en el informe”.

Cuadro N° 11: ISSAI 300 Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño:

Las recomendaciones tienen que	<ul style="list-style-type: none"> ● Estar bien fundamentadas. ● Añadir valor. ● Abordar las causas de los problemas y/o debilidades. ● Ser redactadas de tal manera que evite obviedades.
Las recomendaciones tienen que	<ul style="list-style-type: none"> ● Dejar claro sobre quién y qué se aborda en cada recomendación, quién es responsable de tomar cualquier iniciativa y qué significan las recomendaciones. ● Ser prácticas y estar dirigidas a las entidades que tengan la responsabilidad y la competencia de implementarlas.

Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

Las recomendaciones deben, convencer al ente que mejore significativamente la operación de los programas. Por ejemplo, contar con indicadores para medir el impacto de la política pública o programa en la población, mejorar la prestación de los servicios, simplificar los procesos y reducir los costos.

4.6.1.2 Proceso para la formulación de observaciones

Formulación de Observaciones, Acciones Promovidas y Recomendaciones, establecer la metodología que debe ser observada para elaborar, estructurar, integrar y presentar las observaciones y las acciones que el auditor promoverá como resultado de las auditorías practicadas.

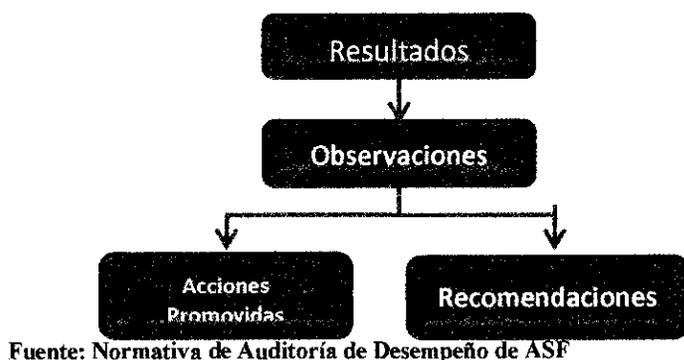
Definición, Una observación es la consecuencia de confrontar los resultados de la política pública y las acciones del ente fiscalizador con los objetivos y programas planteados; lo alcanzado contra lo programado; la forma en que se operó respecto de lo mandatado por la ley, los reglamentos y los programas internos del ente auditado.

Es la descripción de hechos, evidencias y conclusiones resultantes de la aplicación de los procedimientos y pruebas de auditoría. Deberá ser importante e imparcial para derivar acciones que puedan contribuir sustancialmente a mejorar el desempeño, el uso de los recursos, los servicios públicos o la rendición de cuentas

Promover la transparencia y la rendición de cuentas; mejorar las formas de hacer las cosas; proponer cambios; eliminar lo que obstruye; mejorar lo perfectible; obtener mejores resultados en cuanto a la aplicación de los recursos y la prestación adecuada de los servicios públicos.

Las observaciones que se formulan como resultado de una auditoría son la descripción de las deficiencias o irregularidades detectadas y, por lo tanto, la consecuencia directa de los hallazgos de las mismas.

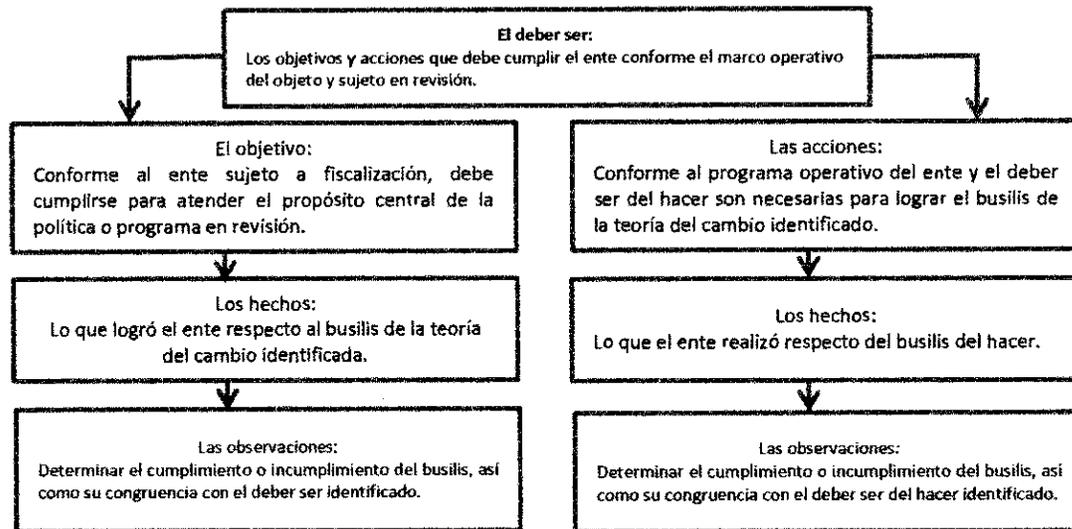
Figura N° 1: Acciones Promovidas y Recomendaciones



Las observaciones son el instrumento jurídico proveniente de los resultados con observación de la fiscalización que derivan en:

Acciones correctivas	<ul style="list-style-type: none"> •Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal •Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria •Pliego de observaciones •Denuncia de hechos •Denuncia de juicio político
Acciones preventivas	<ul style="list-style-type: none"> •Recomendaciones •Recomendaciones al desempeño

Gráfico N° 13: El proceso de formulación de las observaciones



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

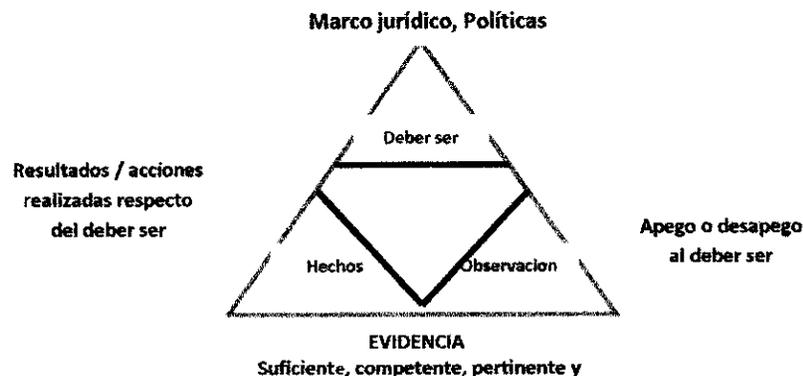
4.6.1.3 La triada

El vértice superior, está constituido por las políticas públicas, los programas, los reglamentos, las metas, el marco jurídico y toda la normativa a la que debe ajustarse la operación gubernamental; el deber ser.

El segundo vértice, se refiere a los hechos, a lo ocurrido, al que se descende por medio de las hipótesis que se formularon en la Auditoría y que sirve de guía para buscar los hechos que deseamos comprobar; los resultados de la auditoría.

El tercer vértice, corresponde a las observaciones a las cuales llegamos mediante evidencias para sustentar los resultados de comparar lo que se hizo contra lo que debió haberse realizado.

Gráfico N° 14: Método de análisis triádico:



Las observaciones son producto de la comparación entre la información obtenida y analizada, y los criterios establecidos para la auditoría. En la exposición de las observaciones es necesario presentar evidencia soportada con datos duros, verificados y verificables, relevantes y cuantitativos.

En su formulación, las observaciones deben ser:

- Puntuales, evitando mezclar varios asuntos;
- Concisas, contundentes y breves en función de la evidencia obtenida; y
- Claras, sintetizando cuando sea necesario lo asentado en el apartado de resultados.

Las observaciones deben ser importantes e imparciales para:

- Formular acciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y las metas.
- Mejorar la eficiencia en la operación de los procesos.
- Lograr la economía en el uso de los recursos federales ejercidos.
- Obtener la calidad de los bienes y servicios conforme a la normativa y a los estándares existentes.
- Promover la competencia de los actores.
- Mejorar el desempeño y la rendición de cuentas.

4.6.2 Acciones Promovidas

4.6.2.1 Definición

Las acciones promovidas, coadyuvan a presentar propuesta de solución a fin de mejorar el logro de los objetivos y metas encomendadas con el máximo de eficacia, el menor costo posible, observando el marco legal aplicable.

4.6.2.2 Características

Las acciones permiten fortalecer la gestión operativa de los auditados mediante la proposición de cambios en los procesos, a fin de obtener mejores resultados en cuanto la aplicación de los recursos y la prestación adecuada de los servicios.

Para promover una acción es necesario sustentarla en los hallazgos correspondientes, centralmente en la explicación de los mismos y demostrar que existe la posibilidad de mejorar la operación y el desempeño de los auditados.

4.6.2.3 Tipos de recomendaciones

Por cuanto en auditoría de desempeño, se emiten dos (2) tipos de recomendaciones:

- Recomendaciones
- Recomendaciones al desempeño

1. Recomendación (R)

Sugerencia de carácter preventivo cuyo objeto es fortalecer los procesos administrativos y los sistemas de control.

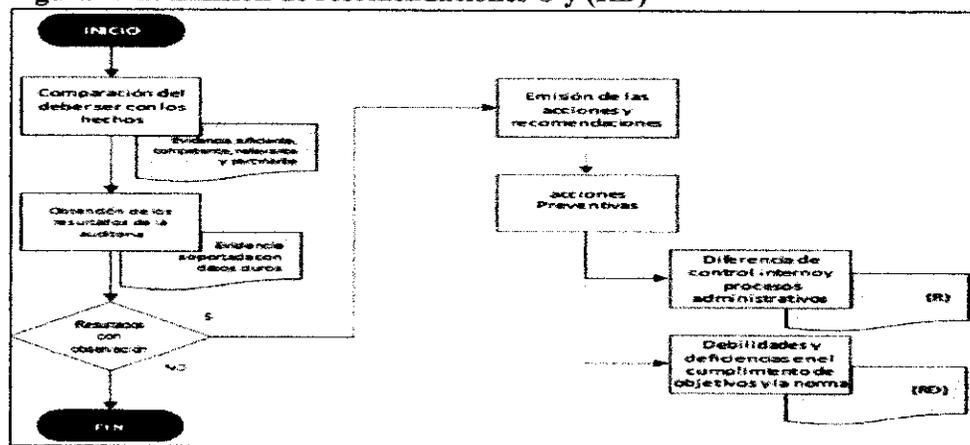
2. Recomendación al Desempeño (RD)

Sugerencia de carácter preventivo para fortalecer el desempeño de los auditados en el cumplimiento de metas y objetivos; la elaboración o fortalecimiento de indicadores para el fomento a las mejores prácticas de buen gobierno:

4.6.3 Recomendaciones al Desempeño:

- a) Definición
- b) Formulación
- c) Efectos esperados
- d) Impacto
- e) Cédula de observaciones-recomendaciones

Figura N° 2: Emisión de recomendaciones ® y (RD)



Fuente: Normativa de Auditoría de Desempeño de ASF

a. Definición

Se refiere a la sugerencia que se formula a la entidad fiscalizada para fortalecer su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos, indicadores y atribuciones, orientadas a fomentar las mejores prácticas gubernamentales. Es de carácter preventivo y está relacionada con deficiencias de control interno, para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas.

b. Formulación

Las observaciones podrán derivar en acciones preventivas, mediante recomendaciones al desempeño para fortalecer los procesos administrativos, elevar el desempeño de las entidades, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos y atribuciones, a fin de fomentar las prácticas de buen gobierno:

- i. Verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental
- ii. Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas
- iii. Negociaciones presupuestales
- iv. Las sanas prácticas gubernamentales
- v. Ejercicio democrático de rendición de cuentas

Verificar, ratificar o corregir el rumbo de la acción gubernamental, Con el fin de que los implementadores conecten lo que están tratando de cumplir con sus actividades diarias. Este ejercicio de la racionalidad medios fines es de una gran utilidad para corregir desviaciones de las políticas públicas o programas de gobierno.

Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas, La extracción del conocimiento de lo ya hecho para mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas. La historia proporciona lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos. De ahí la relevancia de retomarla.

Negociaciones presupuestales, En un sistema de administración por resultados, la evaluación facilita las negociaciones con los ministerios de finanzas. Es más sencillo

demandar incrementos presupuestales cuando se pueden mostrar resultados tangibles de las asignaciones recibidas y gastadas, que en el caso contrario.

Las sanas prácticas gubernamentales, Un compromiso normal para la evaluación realizada por las auditorías al desempeño está basado en que las prácticas inefectivas puedan ser identificadas mucho antes de que el error se vuelva una pandemia.

Las sanas prácticas gubernamentales, La evaluación de los procesos del programa puede mandar señales tempranas acerca de lo que necesita atención. Una razón importante para emprender la evaluación es hallar pronto qué está sucediendo para hacer cambios correctivos hacia las mejores prácticas.

Ejercicio democrático de rendición de cuentas, Las acciones preventivas y correctivas de las auditorías de desempeño deben servir como instrumento que permita, en los diferentes niveles de responsabilidad, rendir cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa.

Al formular *las* acciones el auditor deberá:

- Considerar el costo y la factibilidad de las acciones que se proponen, así como medidas correctivas alternativas para su realización, en el caso que hubiese algún impedimento para operar las inicialmente sugeridas.
- Prever los efectos que tendrán las acciones en los resultados del ente y exponer las ventajas que se obtendrían con su implementación.

Las acciones deben ser viables y aportar valor al ente auditado, por lo cual en su formulación deberán:

- Ser de carácter indicativo, destinadas a superar irregularidades, corregir desviaciones, promover cambios en la orientación y aplicación de la política pública, con criterios de eficacia, eficiencia y economía.

- Señalar de manera explícita los criterios, la actividad, proceso o información con los cuales evaluará el cumplimiento por parte del ente, y con ello propondrá su solventación.
- Utilizar conceptos y lenguaje preciso, así como una redacción clara y directa, ya que esto condiciona la forma en que responden los entes auditados.
- No incluir las disposiciones jurídicas o normativas incumplidas y tampoco las que facultan a la EFS para emitir las acciones.

c. Efectos esperados

Por cada recomendación al desempeño, se deberá registrar un efecto esperado:

- Fortalecer los mecanismos de operación en términos de eficacia, eficiencia y economía.
- Alentar la implantación y utilización de sistemas de medición del desempeño.
- Fomentar el óptimo aprovechamiento y aumentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios.
- Promover la elaboración, actualización o simplificación de la normativa.
- Fortalecer los mecanismos de operación y control.
- Impulsar reformas a la legislación.

d. Impacto

Los auditores deberán exponer los casos significativos de incumplimiento que se hubieran descubierto durante la fiscalización o en relación con ésta. De acuerdo con su naturaleza, se determinará la repercusión en el control, las consecuencias sociales y áreas de oportunidad correspondientes.

e. Cédula de observaciones-recomendaciones

Para lograr el control de calidad en los resultados de auditoría, el auditor deberá elaborar la “Cédula de Observaciones, Acciones y Recomendaciones”.

CÉDULA DE OBSERVACIONES Y ACCIONES
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO
DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO AL DESARROLLO ECONÓMICO
OBSERVACIONES Y ACCIONES POR EMITIR COMO RESULTADO DE
LA AUDITORÍA DE DESEMPEÑO NÚM. 263 “MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES”
CUENTA PÚBLICA 2012

Observación	Acción por Emitir
<p>Resultado núm. 4 Observación núm. 1 Población Objetivo En el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que se deberá identificar con precisión la población objetivo, <i>tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio.</i></p> <p>En las Reglas de Operación del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) 2012, se establece que la población objetivo del programa son las mujeres de bajos ingresos, habitantes en zonas rurales, que soliciten microcréditos para el desarrollo de una actividad productiva.</p> <p>Se verificó que en 2012 la Coordinación no estableció una metodología para identificar con precisión la población potencial y objetivo referente a las mujeres de <i>bajos ingresos habitantes del medio rural</i> susceptibles de ser apoyadas mediante el FOMMUR clasificada por región del país, entidad federativa y municipio, ni contó con la evidencia documental para acreditar la cuantificación de dicha población que señalan las Reglas de Operación, lo cual no permite asegurar razonablemente la focalización de los microcréditos para el desarrollo de proyectos productivos.</p>	<p>12-0-10100-07-0263-07-004 Recomendación al Desempeño</p> <p>Secretaría de Economía</p> <p>Para que la Secretaría de Economía, por conducto de la Coordinación General del Programa Nacional de <i>Financiamiento al Microempresario</i>, analice las causas por las que no se estableció la metodología a efecto de identificar y cuantificar con precisión la población potencial y objetivo relativa a las mujeres de bajos ingresos habitantes del medio rural susceptibles de ser apoyadas mediante el programa presupuestario S016 Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales, por región del país, entidad federativa y municipio, y con base en el análisis realizado adopte las medidas necesarias a fin de establecer la metodología respectiva.</p> <p>Efecto esperado:</p> <p>Alentar la implantación y utilización de sistemas de medición del desempeño.</p> <p>Concepto de la irregularidad: 11/Desempeño 1110 Falta de estudios de corto, mediano y largo plazos, que permitan a los entes fiscalizados cuantificar con precisión el universo de la población objetivo del programa, política pública o proyecto implementado por región, entidad federativa, municipio y localidad.</p> <p>Ordenamiento legal: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: art. 75, fracción I.</p>

4.6.4 Dictamen de auditoría de desempeño

4.6.4.1 Normativa internacional

ISSAI 200 - Principios fundamentales de la auditoría financiera

4.6.4.2 Formación de una opinión o dictamen.

El auditor debe formarse una opinión con base en la evaluación de las conclusiones sacadas de la evidencia de auditoría. Con el fin de formar un dictamen, el auditor debe primero determinar si se ha obtenido una seguridad razonable de que su revisión se encuentra libre de errores significativos.

Para determinar la seguridad razonable, se debe tomar en cuenta:

- a) Si se ha obtenido evidencia suficiente y apropiada.
- b) Si los errores no corregidos son de significativos, individualmente o en conjunto.

	INFORME	OPINION
Dictamen	Limpio o no calificado	<ul style="list-style-type: none">• Limpio
	Modificado	<ul style="list-style-type: none">• Calificado• Adverso• Abstención de Opinión

4.6.4.3 Dictamen limpio o no calificado

El auditor deberá emitir este dictamen cuando concluye que los aspectos revisados, están libres de errores y han sido preparados de conformidad con la normativa aplicable.

4.6.4.4 Dictamen modificado

El auditor debe modificar el dictamen contenido en su informe si se concluye que:

- La información revisada no está libre de errores significativos, o
- Si el auditor no fue capaz de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para concluir que todo se encuentra libre de errores importantes.

El auditor deberá expresar un *dictamen calificado* si:

- Habiendo obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada, concluye que los errores, individualmente o en conjunto, son significativos.

El auditor deberá expresar un *dictamen adverso* si, habiendo obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada, concluye que los errores, individualmente o en conjunto, son significativos que afectan toda la información.

El auditor deberá *abstenerse de opinar* si, habiendo sido incapaz de obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada sobre la cual basar el dictamen, concluye que los efectos sobre la información de cualquier error no detectado pudieran ser significativos.

4.6.4.5 Dictamen sobre auditoría de desempeño

Expresar una opinión respecto del cumplimiento de objetivos y metas, de la política pública, programa, proyecto, fondo o rubro examinado conforme a los ordenamientos legales aplicables; así como al establecimiento de indicadores estratégicos, de gestión y de servicios en la entidad fiscalizada.

4.6.4.6 Finalidad del dictamen en auditoría de desempeño

Expresar de manera unívoca la opinión de los resultados de la fiscalización superior en términos de eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos. Los resultados en función de la calidad en el servicio, ciudadano usuario y competencia de los actores.

Su finalidad es expresar una opinión o pronunciamiento respecto al cumplimiento de objetivos y metas de la política pública, programa, proyecto, fondo o rubro examinado.

4.6.4.7 Características del dictamen

El dictamen debe estructurarse en función del objetivo general, así como de cada uno de los objetivos específicos de la auditoría y sintetizar sus resultados. Debe ser equilibrado respecto de los objetivos, alcance y hallazgos comprobados y reflejar una congruencia lógica entre los objetivos de la auditoría, las evidencias, los resultados y las conclusiones del auditor.

En cuanto a las auditorías de desempeño, el texto común para el **primer párrafo es el siguiente:**

Señalar que la revisión se realizó conforme a las normas y guías para la fiscalización superior.

El segundo párrafo es el siguiente:

Mencionar que la auditoría fue planeada y desarrollada de tal manera que proporciona una base razonable para sustentar la opinión referida solo a la muestra de las operaciones revisadas.

El tercer párrafo es el siguiente:

El pronunciamiento u opinión: Limpia, Con Salvedad, Negativa o de Abstención de Opinión.

4.6.4.8 Tipos de dictamen

a) Opinión limpia

Este tipo de opinión se establece cuando no existen observaciones, o bien cuando las que se determinen sean únicamente de carácter administrativo, de control interno o normativas.

Parámetros:

- Las exigencias legales y los reglamentos pertinentes.
- Los objetivos para los que fue creada.
- Las metas que se propuso de manera eficaz.
- La aplicación de los recursos asignados con eficiencia y economía.
- La producción de los bienes y servicios con la calidad establecida y la satisfacción del cliente ciudadano.
- La institución responsable de la política pública y sus operadores se desempeñaron con la competencia requerida.

b) Opinión con salvedad

Debe emitirse cuando el auditor no está de acuerdo, o tiene dudas respecto de algún aspecto específico que sea importante pero no fundamental para el cumplimiento de los objetivos y metas del ente auditado.

Parámetros:

- Se utilizará cuando los resultados evidencien deficiencias administrativas o de control interno.
- Cuando los resultados, respecto de la ejecución de los programas, proyectos o políticas públicas, presenten debilidades

c) Opinión negativa

Cuando el grupo auditor no está en posibilidades de formarse una opinión clara sobre los aspectos auditados como un todo, por un desacuerdo fundamental que repercute en la situación presentada.

Parámetros:

- Se emitirá cuando los resultados con observación presenten errores y omisiones de la información financiera o presuntos daños o perjuicios a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos federales de importancia significativa, en comparación con el tamaño de la muestra auditada.
- Cuando los resultados, respecto de la ejecución de los programas, proyectos o políticas públicas, evidencien el incumplimiento de las metas previstas que hagan cuestionar seriamente la viabilidad y el objetivo de la política pública o programa.

d) Abstención de opinión

Se emite cuando la entidad fiscalizada no proporcione información suficiente para realizar la auditoría programada conforme a las normas o procedimientos aplicables.

Los términos de la abstención deben dejar claro que no puede emitirse una opinión y especificar de manera clara y concisa todos los puntos de duda.

Tipo de Dictamen

LIMPIO

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La ASF considera que el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero cumplió con la aplicación de los recursos públicos para administrar los ingenios propiedad del Gobierno Federal; con el ejercicio, registro y control de los ingresos por la comercialización de azúcar y subproductos, así como con la integración y actualización del costo fiscal del acto expropiatorio y con la causa de utilidad pública mandatada en el Decreto expropiatorio.

Tipo de Dictamen

CON SALVEDAD

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La ASF considera que la SE cumplió con los objetivos de la política minera en términos de garantizar la seguridad jurídica de la actividad minera nacional, y a contribuir al incremento de la inversión en el sector minero.

En 2012, la entidad fiscalizada cumplió con la meta de actualizar la normativa minera con la elaboración y publicación del Nuevo Reglamento de la Ley Minera, a fin de dar certidumbre jurídica en el sector, en lo que se refiere al trámite de solicitudes y expedición de concesiones

mineras; la actualización de la Cartografía Minera; las obligaciones de los concesionarios mineros; y el Registro Público de Minería.

Respecto de la regulación de la actividad minera, se verificó que en 2012 la SE no acreditó la participación en la elaboración y actualización de normas oficiales mexicanas relativas a la actividad minera aun cuando debía coordinarse con los responsables de la formulación de dichas normas en materia ambiental y de seguridad.

Referente a la verificación del cumplimiento de obligaciones de los titulares de concesiones mineras, la SE determinó 4,780 incumplimientos, de los cuales la entidad fiscalizada aplicó sanciones a 2,148 títulos de concesión mineros, el 55.1%, pero al cierre de 2012 no aplicó 2,632 sanciones, lo que significó el 44.9% del total.

Tipo de Dictamen

NEGATIVO

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La ASF considera que la SE no cumplió el objetivo de conducir la política de fomento empresarial en relación con la formulación de esquemas de planeación y seguimiento, lo que impidió generar las condiciones para contribuir al fomento de nuevas empresas y a la consolidación de las MIPYMES existentes, así como a la generación de empleos en el país.

La SE no acreditó que en 2012 desarrolló programas de capacitación para fomentar la gestión empresarial que contribuyan a fortalecer la competitividad de las MIPYMES, ni programas para incorporar empresas al Sistema de Información Empresarial Mexicano, lo que impidió que esas empresas se vinculen con otros negocios para el impulso del desarrollo empresarial; careció de información para acreditar que realizó programas para la promoción de la oferta exportable de las MIPYMES a efecto de fortalecer la planta productiva nacional, lo cual limitó conducir la incorporación y comercialización de productos en el exterior.

La SE ejerció 488.7 millones de pesos pero no acreditó que se hayan canalizado al desarrollo de programas orientados al fomento de la capacitación, vinculación de negocios, exportación e innovación tecnológica para impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES.

Tipo de Dictamen

ABSTENCIÓN DE OPINIÓN

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La ASF se abstiene de emitir una opinión, toda vez que la Secretaría de Economía no sustentó la información requerida a efecto de acreditar la metodología para la identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo del FOMMUR; no diseñó parámetros e indicadores para evaluar la cobertura del programa respecto de la población susceptible de ser apoyada.

Tampoco acreditó los resultados del cumplimiento de los objetivos relativos a la creación de micronegocios, la contribución del programa en la generación de autoempleos, ni la sostenibilidad de los micronegocios creados con los microcréditos otorgados a las mujeres de bajos ingresos habitantes de zonas rurales, y no presentó información confiable, oportuna y suficiente de los instrumentos de rendición de cuentas para evaluar el cumplimiento del objetivo y las metas respectivas del programa.

CAPITULO V

RESULTADOS Y VALIDACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 Presentación de resultados

5.1.1 Presentación de las matrices de la metodología de evaluación y revisión

1. **Mapa del Plan Nacional de Desarrollo**, en este documento se encuentran claramente definidos los propósitos, la estrategia general y las **principales** políticas del desarrollo nacional, como es el de; "Garantizar la seguridad energética nacional y consolidar el país como centro energético regional", como objetivo nacional, la estrategia y la prioridad del desarrollo.

BOLIVIA PRODUCTIVA. Está orientada hacia la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los Complejos Productivos Integrales y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente. Está conformada por los sectores estratégicos generadores de excedentes y los sectores generadores de empleo e ingreso. De manera transversal, se encuentran los sectores de infraestructura para el desarrollo productivo y de apoyo a la producción, bajo el siguiente lineamiento de propuesta de cambio:

Hidrocarburos, sector estratégico del estado boliviano y generador de excedentes y divisas que impulsen el desarrollo productivo nacional a partir de la exploración y producción, la generación de valor agregado y la industrialización de estos recursos naturales, el estado boliviano mediante Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), ejerce el derecho propietario de los hidrocarburos y participa en la cadena productiva de los hidrocarburos. Asimismo los excedentes que genere este sector, deberán ser reinvertidos para poyar al desarrollo nacional.

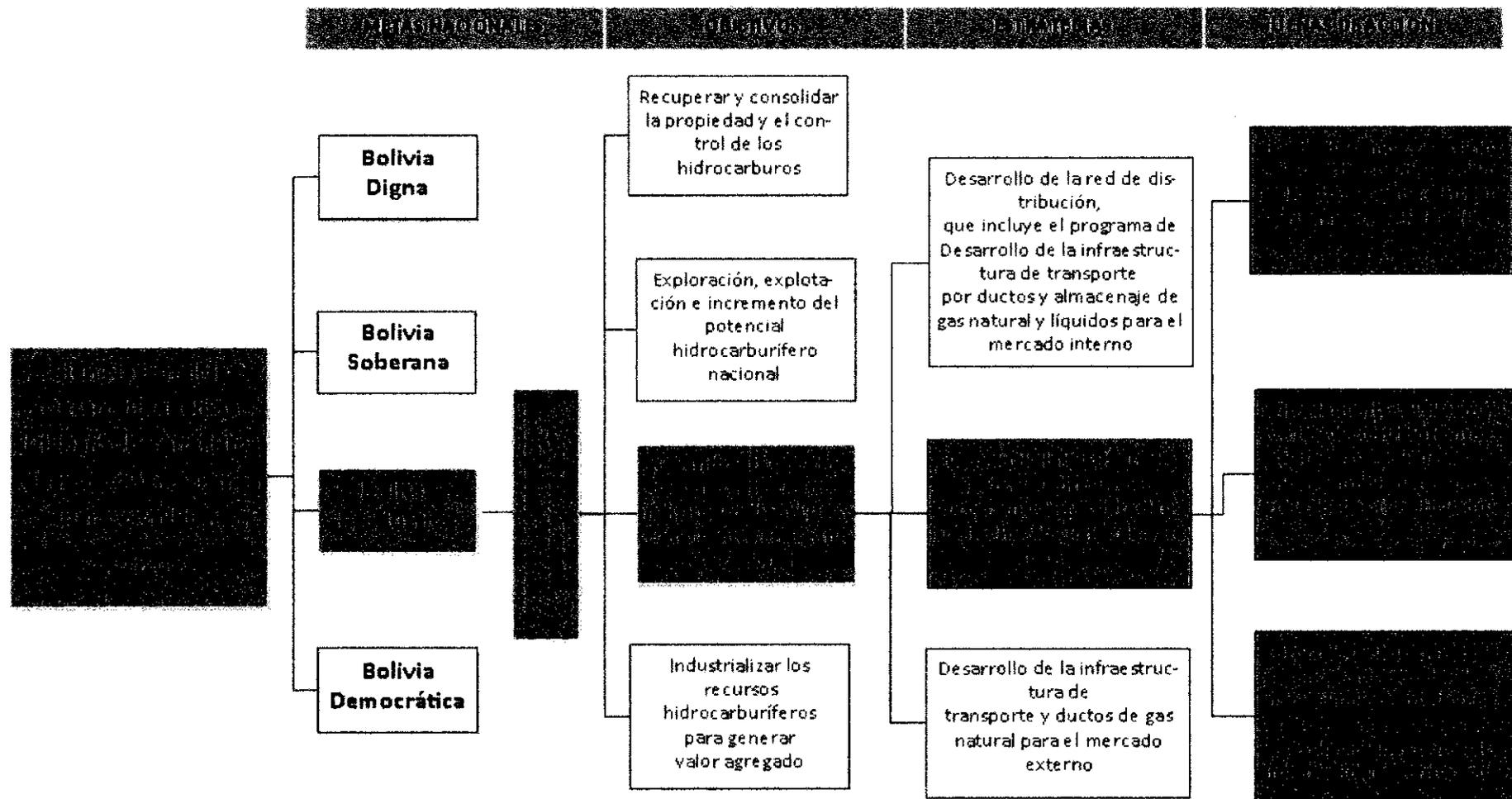
La estrategia, para Garantizar la seguridad energética nacional y consolidar el país como centro energético regional, es el cambio de la matriz energética, y masificación de las instalaciones de redes de Gas y las líneas de acción son las que deben ser implementadas por las empresas estratégicas en sector hidrocarburifera en función a planificación a mediano y corto plazo, fijando los objetivos y metas, para alcanzar la política pública.

Cuadro N° 12: Mapa del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

Elaborado por	CNM
Inicio	
Termino	

MAPA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2011



Fuente: Elaboración Propia del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011

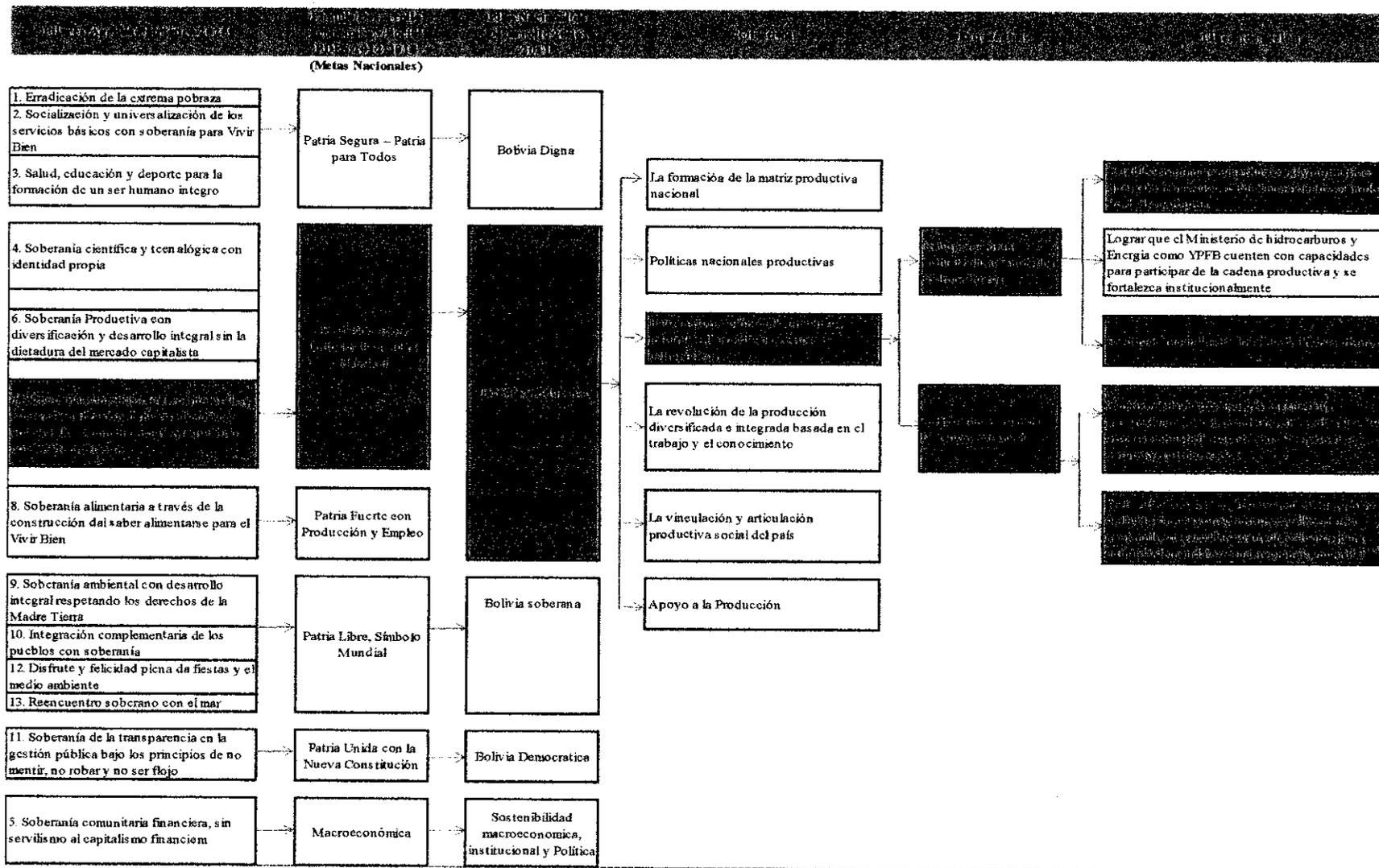
2. **Matriz del Plan de Desarrollo Económico y Social**, en este mapa se puede identificar una relación de interacción e interrelación de las políticas de Largo Plazo, con los de Mediano Plazo, como es la Agenda Patriótica 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2012-2015 y la relación con su predecesor que es el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, respecto a los objetivos y estrategias de desarrollo que plantea el Gobierno de turno. Eso permite al auditor tener una línea clara a que objetivo y estrategia debe contribuir la entidad auditada.

Las líneas de acciones constituyen políticas públicas que desagrega y detalla los planteamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo, en la que se identifican los objetivos, metas, políticas e instrumentos, que debieran al logro de los objetivos y prioridades del Plan.

Cuadro N° 13: Matriz del Plan de Desarrollo Económico y Social

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

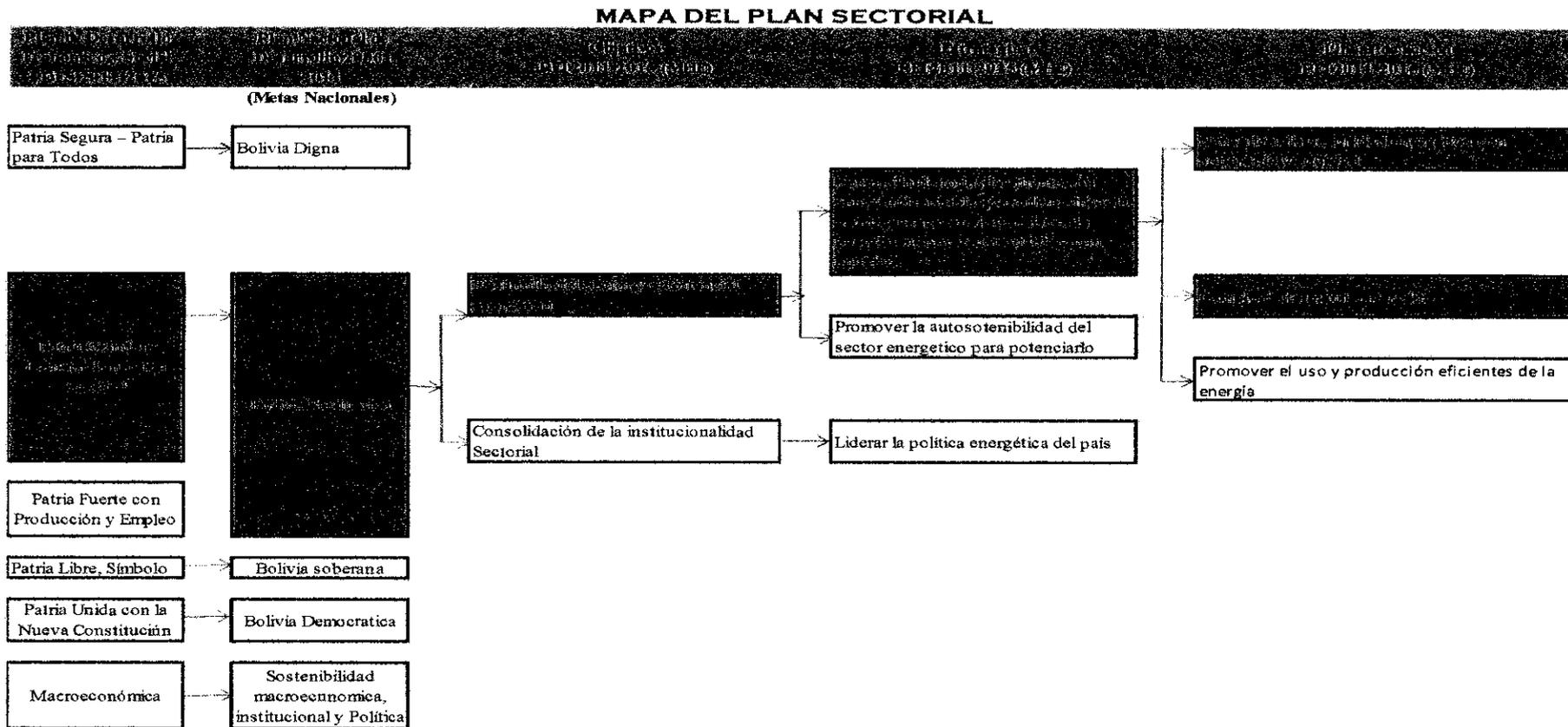
MATRIZ DEL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL



3. **Mapa del Plan Sectorial**, en este mapa claramente se puede advertir como a través de los Planes Estratégicos Institucionales de carácter sectorial- Plan Estratégico Institucional 2011-2015 (MHE) contribuye a los objetivos, metas y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo o Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2012-2015. Las estrategias y líneas de acción del Ministerio de Hidrocarburos son de manera específica para alcanzar los objetivos y metas de las políticas nacionales.

Cuadro N° 14: Matriz del Plan Sectorial

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

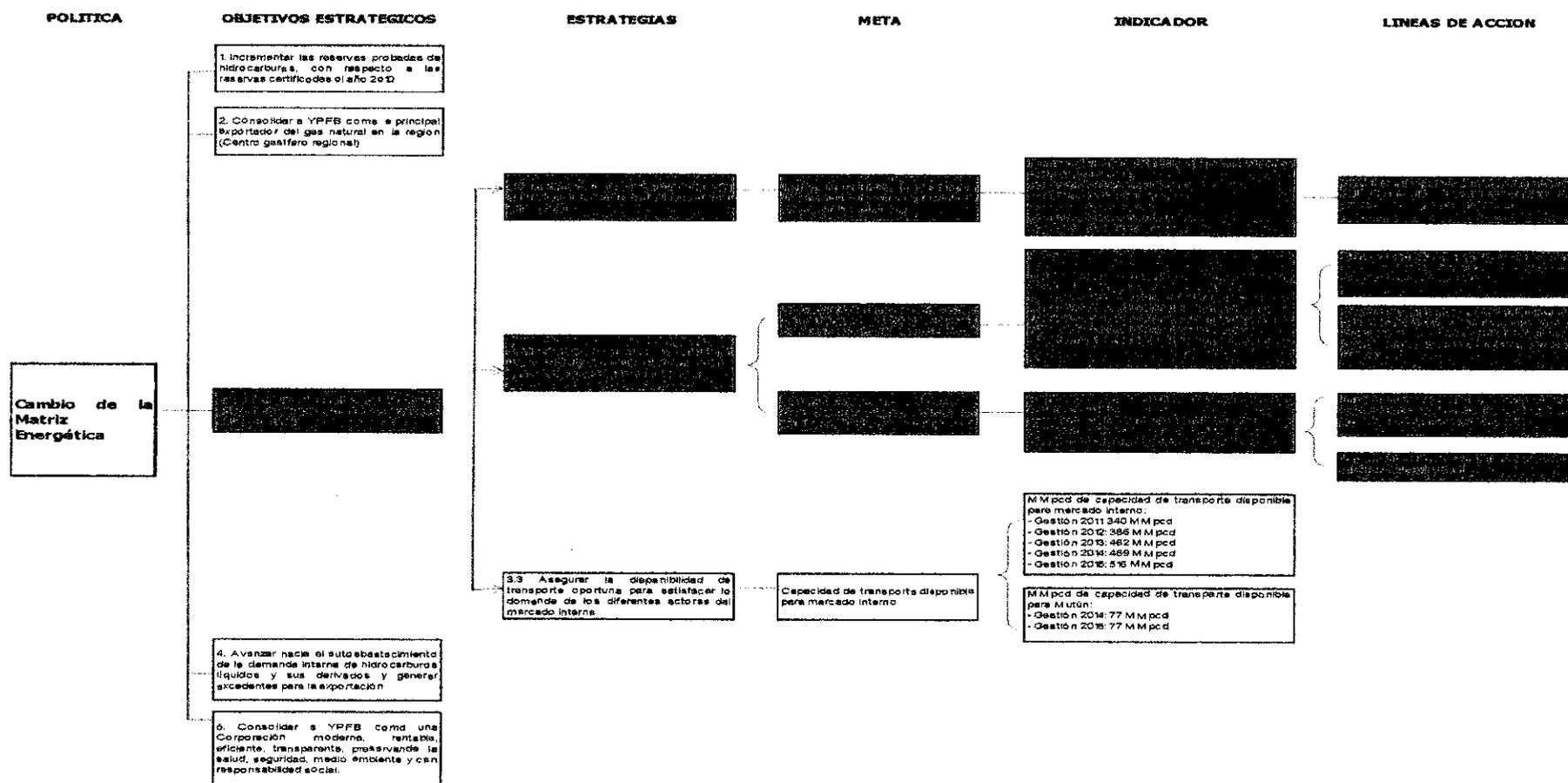


4. Mapa del Plan Estratégico Corporativo, en este mapa se detalla como a través del plan estratégico corporativo se contribuirá a la política de desarrollo establecida en el Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2012-2015, respecto a los objetivos estratégicos, estrategias, metas, el indicador y las líneas de acciones que permitirán materializar los objetivos.

Cuadro N° 15: Mapa del Plan Estratégico Corporativo

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

MAPA DEL PLAN ESTRATEGICO CORPORATIVO



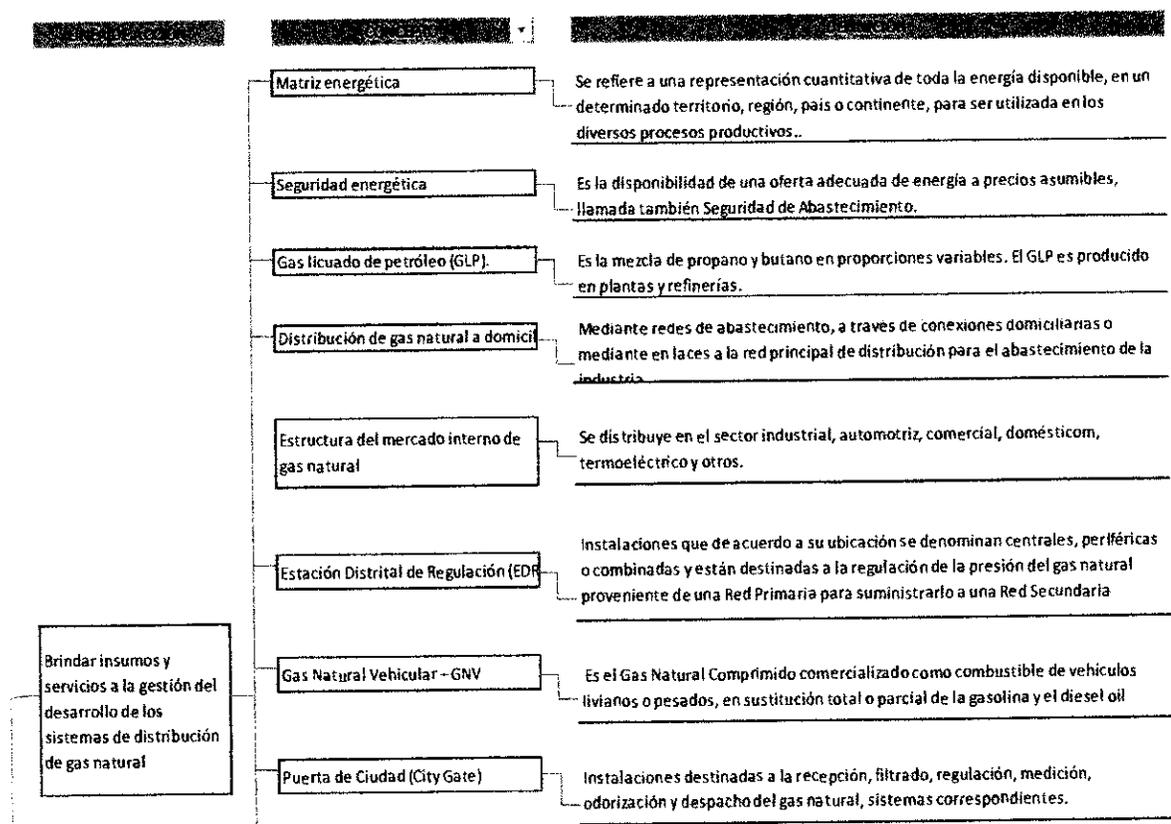
5. **Mapa de Referentes De Redes de Gas**, el auditor debe comprender el negocio en la etapa de planificación, este mapa ayuda al auditor comprender detalladamente desde los conceptos y definiciones que hacen a las actividades operativas propias del segmento del negocio, en consecuencia es mucha utilidad para evaluar y analizar las evidencia para llegar a una conclusión más responsable y profesional.

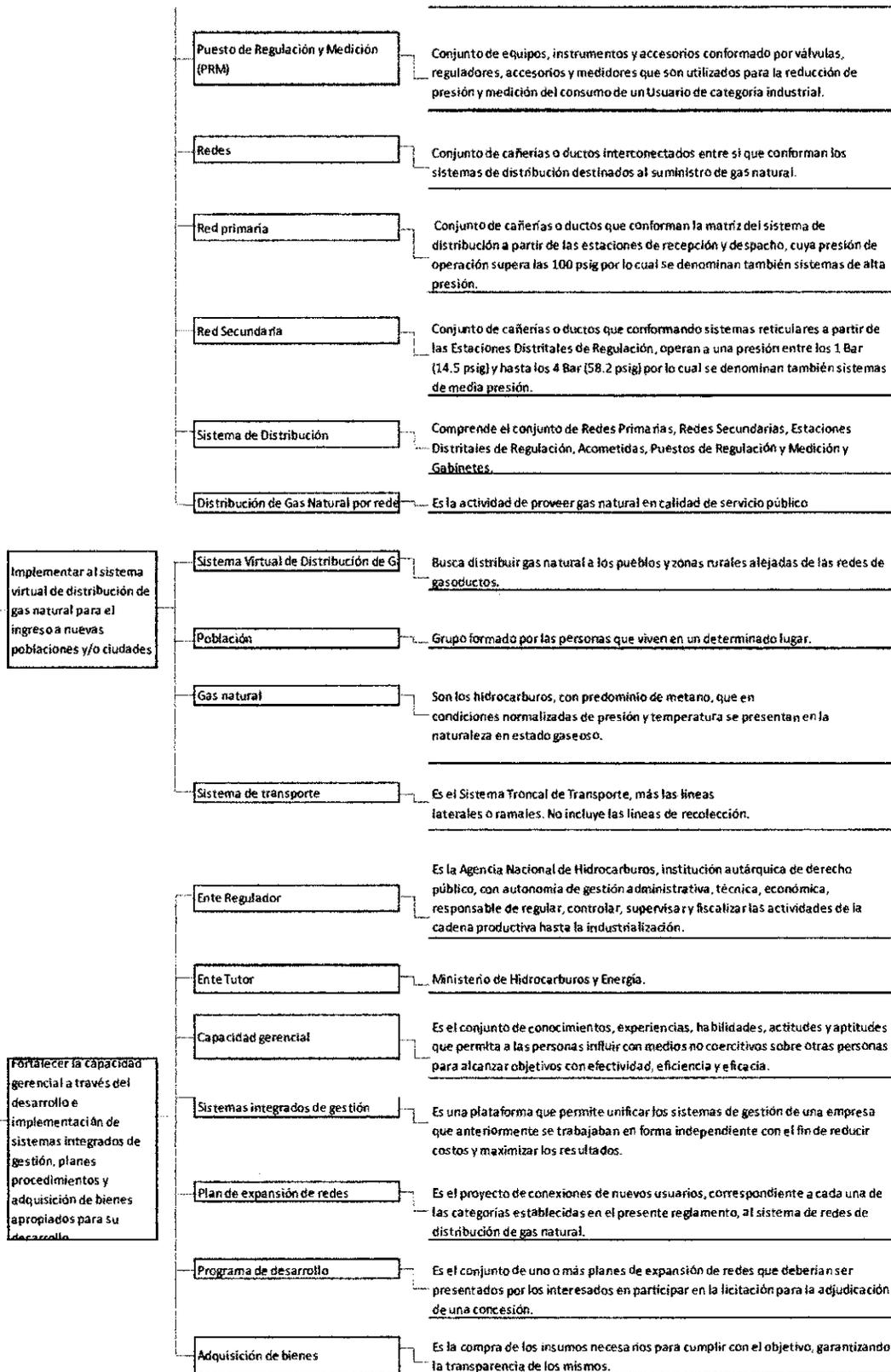
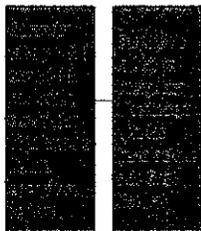
Asimismo se detalla y describe que se entiende en este entorno conceptos como ser; Matriz energética, seguridad energética, Gas licuado de petróleo, estación distrital de regulación, Puerta de ciudad, Puesto de regulación y medición, redes, red primaria y red secundaria entre otros, para la mejor comprensión de la política pública o el programa.

Cuadro N° 16: Mapa Referentes de Redes de Gas

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

MAPA DE REFERENTES DE REDES DE GAS





Abandono	Suspensión temporal o definitiva de la operación de una Planta de GNC o Sistemas de Descarga, cumpliendo las condiciones establecidas en el presente
Accidente	Suceso imprevisto que altera una actividad de trabajo, ocasionando el deceso o daño a las personas y/o alteraciones en la maquinaria, equipos, materiales, productos, medio ambiente o productividad.
Ampliación	Incremento de la capacidad de compresión, descompresión, almacenamiento, transferencia y descarga de una Planta de GNC y/o Sistema de Descarga (en lo que corresponda).
Auditoría Técnica	Conjunto de acciones de verificación, basadas en la familia de normas ISO 19000 o norma técnica equivalente homologada; tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad aplicables y vigentes así como de los manuales de mantenimiento, seguridad y operación específicos de cada actividad.
Certificado de Calidad	Documento emitido por la Entidad de Certificación o la empresa fabricante en el que se declara que, la construcción de maquinaria y equipos están conforme con las disposiciones y normas técnicas referidas en el presente Reglamento.
Comisionado	Son las actividades que mediante procesos técnicos de prueba, verifican que los equipos, la infraestructura de las Plantas de GNC y los Sistemas de Descarga, que estén instaladas; completas o cerca de completarse; funcionen en condición energizada de acuerdo a los objetivos del diseño o de sus especificaciones; tanto desde el punto de vista eléctrico-electrónico como desde el ingreso de los fluidos a presión de los procesos.
Compresión	Actividad de comprimir el Gas Natural, elevando la presión hasta niveles en orden de 200 a 250 bar, para su almacenamiento y transporte; o a niveles del orden de 200 bar cuando sea para el suministro a vehículos en una Estación de Servicio de GNV.
Condiciones Estándar	Condiciones bajo las que se mide el gas natural correspondiente a la presión absoluta de 1 atmósfera (1.013253 bar) y 288,71 °K de temperatura absoluta.
Conformidad	Es el cumplimiento a un requisito.
Control	Proceso de verificación del cumplimiento de la normativa aplicable, efectuado por el Ente Regulador, en el desempeño de las actividades del presente
Contenedor Portátil de GNC	Recipiente o conjunto de recipientes de almacenamiento de GNC montados en un semirremolque que puede ser llevado ya sea en tracto camiones, barcos, o combinación de los anteriores.
Contenedores Portátiles Fijos de GNC	Conjunto de cilindros de GNC reunidos en una estructura cubierta o descubierta, fijados a un semirremolque y que no requieren ser montados y desmontados del mismo, para la carga y descarga del Gas Natural de los cilindros.
Contenedores Portátiles Intercambiables de GNC	Conjunto de cilindros de GNC reunidos en una estructura cubierta o descubierta, que requieren ser montados y desmontados del semirremolque para la carga y descarga del Gas Natural de los cilindros.
Descompresión	Actividad que consiste en reducir la presión del GNC a presiones menores que permitan el suministro a la industria, el comercio y como gas domiciliario.
Días Hábiles Administrativos	Son todos los días del año exceptuando los días sábado, domingo y feriados.
Días Calendario	Son todos los días del año sin excepción.
Distribución de GNC	Es la actividad que permite que el Gas Natural que ha sido previamente comprimido en una Planta de GNC se entregue para consumo doméstico, comercial e industrial, así como combustible vehicular -GNV.
Empresa Distribuidora	Empresa autorizada por el Ente Regulador, para efectuar la distribución de Gas Natural por redes en una determinada área geográfica.
Entidad de Certificación	Persona jurídica, nacional e extranjera, que emite los respectivos certificados de conformidad o informes de rechazo de un producto, sistema o instalación.
Equipamiento de un Sistema de GNC	Son los equipos de seguridad, cilindros, tuberías, accesorios, válvulas, compresores, reguladores, manómetros, dispositivos de alivio, venteo y cualquier otro dispositivo relacionado con el suministro de GNC a consumidores y usuarios directos. No incluye los equipos de Gas Natural o tuberías localizadas aguas arriba (upstream) del puente de regulación y medición de la Planta de GNC ni los equipos de Gas Natural o tuberías y accesorios localizados aguas abajo del sistema de recepción de empresas distribuidoras y de usuarios directos.

ESS (Emergency Shutdown System) Sistema de Paro de Emergencia	Sistema de seguridad de una planta de GNC, que cuando se activa para los motores de los compresores, aísla y ventea tuberías, direccionando el gas hacia áreas de menor riesgo.
Gas Natural Comprimido – GNC	Es el Gas Natural que ha sido sometido a un proceso de compresión desde la presión que se encuentra hasta una presión de 25 MPa (250 bar o 3600 psi).
Imposibilidad sobrevenida	Es la acción del hombre o de la fuerza de la naturaleza que no haya podido prevenirse o que prevista no haya podido ser evitada, entendida como fuerza
Inertizar	Transformar la condición inflamable existente al interior de un espacio confinado en una condición no inflamable.
Inspección	Conjunto de procedimientos de medición, control, verificación y ensayos que tiene por objeto corroborar que un producto, sistema o instalación cumple con las disposiciones técnicas.
Ley	Es la Ley de Hidrocarburos vigente.
Licencia de Operación	Es la autorización emitida por el Ente Regulador, para operar una determinada Planta de GNC y/o Sistema de Descarga.
Licenciatarie	Es la persona jurídica a la que el Ente Regulador, le otorga una Licencia de Operación de una Planta de GNC y/o Sistemas de Descarga.
Manual de Operación y Mantenimiento	Es un documento ordenado que contiene las instrucciones y procedimientos de operación y mantenimiento de la Planta de GNC y Sistemas de Descarga.
Mercado Interno	Es el mercado de hidrocarburos dentro de los límites del territorio nacional.
MHE	Es el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, autoridad competente que elabora, promueve y supervisa las políticas estatales en materia de hidrocarburos.
Peligro Operativo	Situación potencial en una Planta de GNC que podría derivar en un suceso, con daños personales, materiales y medio ambientales.
Planta de GNC	Instalación compuesta básicamente por Unidades de Compresión y Unidades de Carga, que cuenta con el equipamiento para regular y medir, olortar (si corresponde) y comprimir el Gas Natural, así como cargar, almacenar y trasvasar
Paquetizado	Equipamiento o equipos interconectados de un proceso, montados sobre una plataforma portable (skid mounted) e instalado en un tráiler (móvil).
Peligro	Situación potencial de cualquier estado de la materia, evento o circunstancia que pueda causar daños a las personas y/o propiedades y/a al medio ambiente.
Puesta en Marcha	Es el carolario de un proyecto, donde deben converger todos los aspectos de diseño, seguridad y operación de la Planta de GNC y Sistemas de Descarga con objetivo de lograr el arranque inicial, y conseguir el producto GNC debidamente presurizado y almacenado, listo para ser transportado y entregado a los Sistemas de Descarga y Descompresión para el consumo de Gas Natural.
Recepción	Sistema diseñado para recibir el Gas Natural del Sistema de Transporte en un manifold de medición y/o regulación para una Planta de GNC.
Recipientes de GNC	Son los cilindros sean estos de acero u otros materiales fabricados bajo las normas de recipientes a presión; de diversas capacidades para ser transportados en forma horizontal a vertical; en módulos, en contenedores o cilindros de almacenamiento de alta capacidad (tube cylinders).
Reglamento de Estaciones de Servicio de GNV	Es el Reglamento para Construcción y Operación de Estaciones de Servicio de Gas Natural Vehicular –GNV y Talleres de Conversión de Vehículos a GNV.
Regulación	Es la promoción de la eficiencia, transparencia y rentabilidad en las Actividades del Sector, asegurando la calidad y continuidad de las mismas, los derechos del consumidor, en el marco de las normas de seguridad.
Riesgo	Combinación de la probabilidad de que ocurra un suceso o exposición peligrosa, y la severidad del daño o deterioro de la salud que puede causar el suceso o
Seguridad	Condición en que se tiene muy baja probabilidad de ocurrencia, de riesgo o de peligro debido a que se tomaron medidas de prevención en base a un análisis de

Sistema de GNC	Conjunto de actividades, equipamientos y procesos que tienen como objeto comprimir el Gas Natural y transportarlo para el abastecimiento de Empresas de Distribución de Gas Natural por redes y para usuarios directos.
Sistema de Descarga de GNC	Conjunto de instalaciones que permiten efectuar la Descarga de GNC a instalaciones de recepción.
Sistema de Gestión de Seguridad y Riesgos	Estructura de organización, que contiene manuales, procedimientos, responsabilidades, planes y programas, recursos; que forma parte de la función general de gestión de una Planta de GNC, Sistema de Transporte y que define y aplica las políticas de seguridad y riesgos.
Suceso	Evento que ocurre y que tiene repercusión alterando la operación normal de una Planta de GNC o Sistema de Descarga.
Cilindros para Almacenamiento de G	Recipientes cilíndricos montados horizontal o verticalmente en forma segura e indesplazable, pero desmontables, sobre estructuras fabricadas a tal efecto.
Transferencia	Operación de carga en una Planta de GNC o descarga en los Sistemas de Descarga, de los recipientes instalados en los contenedores portátiles de GNC.
Unidad de Carga de GNC	Conjunto de instalaciones que permiten efectuar la carga a los diferentes tipos de cilindros de GNC.
Unidad de Compresión	Son los equipos necesarios para realizar el proceso de compresión a una presión máxima de trabajo de 25 MPa (250 bar, aprox. 3600 psi), para su almacenaje.
Usuario Directo	Es el usuario que de acuerdo a la normativa vigente, compra Gas Natural mediante negociación directa con YPF, sean industrias, estaciones de servicio de GNV o comercios.
Boca de Pozo	Es el lugar geográfico que se encuentra a la salida de un campo productor de petróleo y/o gas natural.
Fuel oil	Es una fracción de petróleo que se obtiene como residuo de la destilación topping.
Henry Hub	Lugar geográfico en Louisiana (Estados Unidos de América) cuyas transacciones sirven como referencia de los precios del gas natural comercializado en los
Precio spot	El precio spot o precio corriente de un producto, de un bono o de una divisa es el precio que es pactado para transacciones (compras o ventas) de manera
Shale gas	Gas que se encuentra en el conjunto de los "no convencionales" (El gas natural no convencional es aquel que se encuentra en yacimientos no comunes de depósitos de hidrocarburos y cuya explotación requiere alta tecnología); está compuesto primordialmente por metano y se encuentra contenido en una roca común
Upstream	O "aguas arriba", es la denominación que suelen recibir las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.

6. **Universales**, en este mapa se identifica el alcance de la política pública programa por auditar en términos concretos, los referentes inidentificados se expresan a través de informaciones provenientes de la Gerencia Nacional de Fiscalización y el Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro N° 17: Universales

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

UNIVERSALES

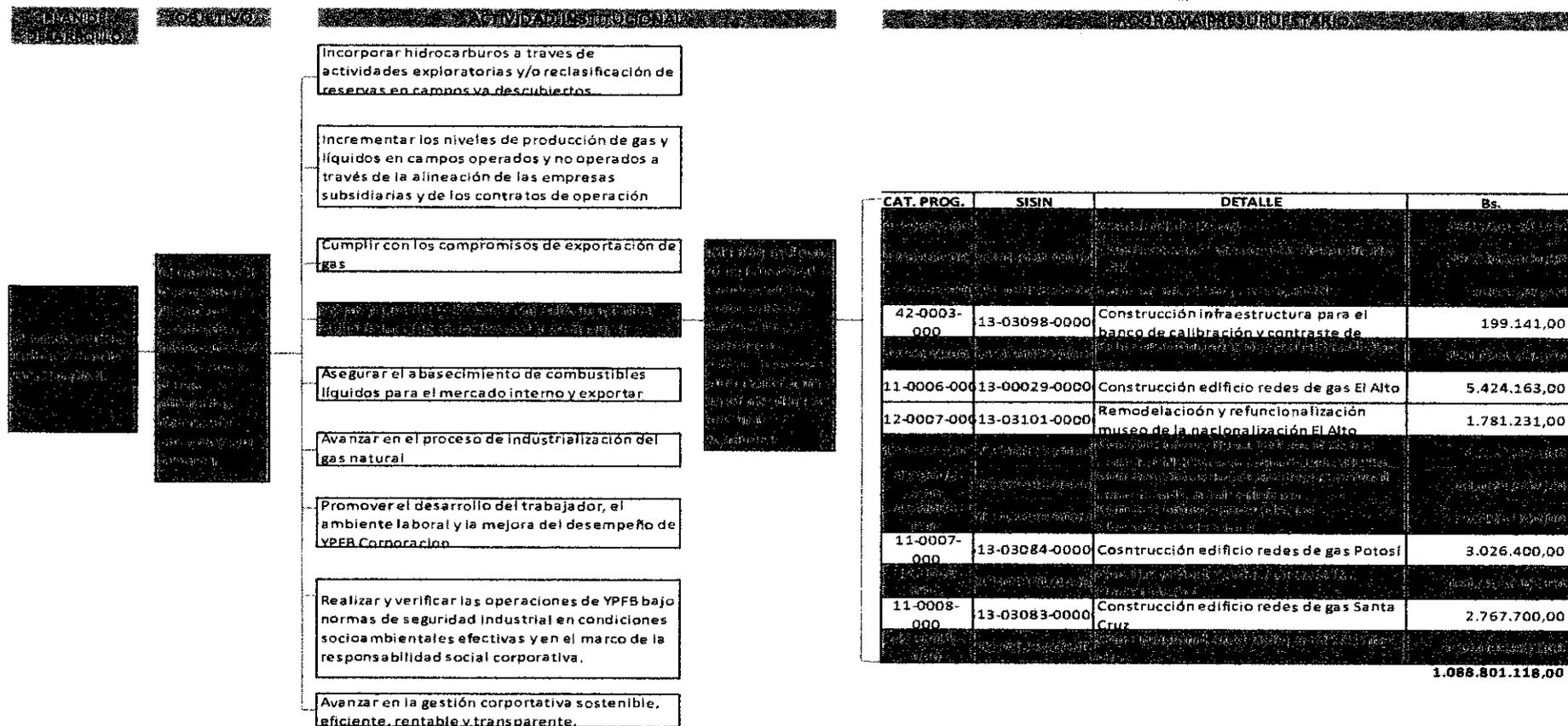
CONCEPTO	CUANTIFICACIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	Periodo	Fuente
Gas Licuado de Petróleo (producción)	644,45	T.M.día	a 2013	
Población Nacional	10.027.254	Habit.	a 2012	Fuente INE Cuadro 1.3
Promedio producción bruta de Gas Natural en boca de pozo	58,27	MM3día	a 2013	fuentes: Gerencia Nacional de Fiscalización-elaboración GNPIE
Volúmenes de GN a 60°F comercializados en el mercado interno por sector	9,15	MM3día	a 2013	fuentes: Gerencia Nacional de Fiscalización-elaboración GNPIE
Volúmenes de GN a 60°F comercializados Eléctrico	4,12	MM3día	a 2013	fuentes: Gerencia Nacional de Fiscalización-elaboración GNPIE
Volúmenes de GN a 60°F comercializados Residencial, comercial, industrial y	4,40	MM3día	a 2013	fuentes: Gerencia Nacional de Fiscalización-elaboración GNPIE
Volúmenes de GN a 60°F comercializados Consumidores directos y otros	0,63	MM3día	a 2013	fuentes: Gerencia Nacional de Fiscalización-elaboración GNPIE
Total número de viviendas por tipo de vivienda según censo 2012	3.158.691	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.1
Vivienda particular	3.134.613	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.1
Vivienda colectiva	24.078	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.1
Viviendas particulares ocupadas con disponibilidad de servicios básicos en po	2.812.715	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.1, censo 2012
Agua de cañería de red	1.858.923	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.5
Energía eléctrica	2.198.981	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.5
Servicio sanitario	1.966.650	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.5
Viviendas particulares ocupadas, por tipo de combustible o energía utilizada p	2.812.715	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan Leña para cocinar	675.442	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan Guano bosta o taquia para cocinar	57.625	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan Kerosen para cocinar	-	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan Gas por cañería para cocinar	283.651	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan Gas en garrafa para cocinar	1.725.182	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan electricidad para cocinar	17.050	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Viviendas que utilizan energía solar para cocinar	1.245	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Otro	3.441	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
No utiliza	49.079	viviendas	a 2012	Fuente INE, cuadro 5.8
Superficie nacional	1.098.581	KM ²		
Cantidad de municipios al 31/12/2013	337	unidad	a 2013	
Presupuesto aprobado (vigente)	1.088.801.118	Bs	a 2013	
Presupuesto ejecutado	855.477.630	Bs	a 2013	
Instalaciones de gas natural por ductos - Domiciliarias	357.839	Unidad	a 2013	
Instalaciones de gas natural por ductos - Comerciales	4.912	Unidad	a 2013	
Instalaciones de gas natural por ductos - Industriales	1.267	Unidad	a 2013	
Instalaciones de gas natural por ductos - vehicular	197	Unidad	a 2013	
Extensión de Red Primaria	1.051.509	Metros	a 2013	
Extensión de Red Secundaria de diferentes milímetros	8.091.066	Metros	a 2013	

7. Mapa de la Estructura del Presupuesto Aprobado, en este mapa claramente se expresa el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno a través de la empresa pública requiere durante la gestión 2013 para obtener los resultados comprometidos y demanda a nivel nacional, referido a, "Masificar el uso de gas natural en domicilios, comercios e industrias, y brindar la infraestructura necesaria para la oferta de gas natural vehicular", con un presupuesto de Bs1.088.801.118.-

Cuadro N° 18: Mapa de la Estructura del Presupuesto Aprobado

Auditoria de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

MAPA DE LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO APROBADO

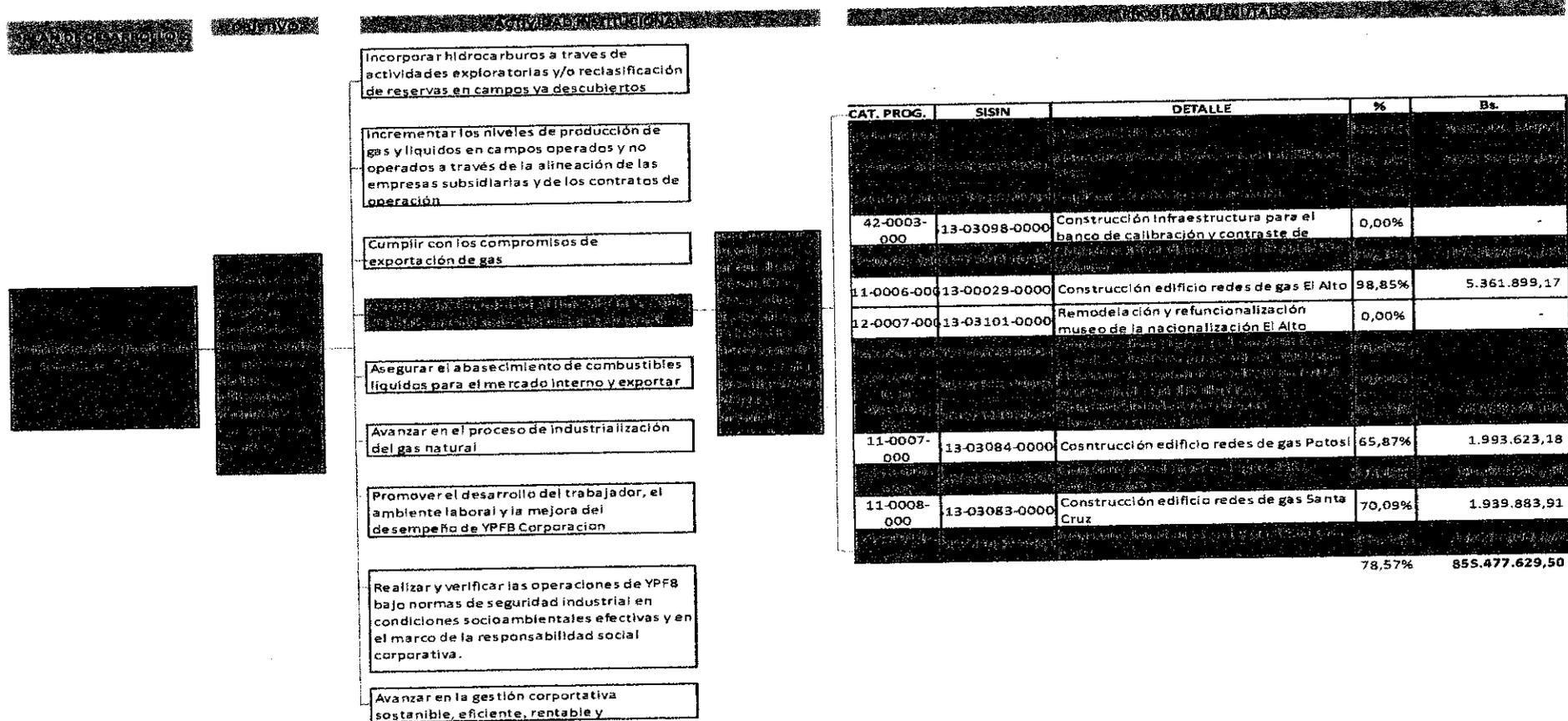


8. **Mapa de La Estructura del Presupuesto Ejecutado**, o denominada también mapa de la cuenta pública, este documento nos muestra la administración y manejo de los recursos públicos en la ejecución de las actividades programas, para nuestro análisis respecto al presupuesto aprobado se demuestra que se ejecutaron un total de Bs855.477.629, 50. Asimismo se puede advertir los programas y proyectos que quedaron sin ejecución, que puede significar en la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas.

Cuadro N° 19: Mapa de la Estructura del Presupuesto Ejecutado

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

MAPA DE LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EJECUTADO



9. **Matriz de Consistencia de la Política Pública**, en este mapa, se identifica claramente los hilos conductores de la política pública e identifica la especificidad de la norma legal y objetivos y relaciona todos los elementos, se identifica dos (2) hilos conductores; (i) Masificar el uso del gas natural y (ii) Gestionar las instalaciones de redes de gas natural, con sus sub-hilos como ser; cobertura, disponibilidad, red primaria, red secundaria, instalación interna y facturación, respecto de la Ley N° 3058, Decreto Supremo N° 28291 de reglamento de instalación de redes de gas los planes de largo, mediano y corto plazo.

Y se identifica como *busilis de la teoría de cambio*; “Promover el uso de gas natural en remplazo de otras fuentes de energía principalmente líquidos. Priorizar el uso de gas natural en el mercado interno a través de la ampliación de redes de gas primaria y secundaria así como la implementación del sistema virtual de distribución de gas natural para el ingreso a nuevas poblaciones rurales y/o ciudades alejadas” y *como busilis de hacer*, “Construir infraestructura y realizar instalaciones masivas con oportunidad y calidad a través de la Contratación y seguimiento a empresas instaladoras”, respecto a las consecuencias sociales y objetivos específicos.

Cuadro N° 20: Matriz de Consistencia de la política Publica

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA POLITICA PUBLICA

<p>Existe un millón viviendas que no cuentan con gas domiciliario, principalmente en barrios periféricos y zonas rurales del país, originado en la lentitud del avance de la transformación de la matriz energética a gas natural.</p> <p>Por lo anterior los ciudadanos usan energía como el GLP u otros líquidos no suficientes en el país, que requieren de su importación generando fuga de divisas.</p> <p>Asimismo debido a que el GLP tiene precio subsidiado y tiene un precio menor al de los países fronterizos (BRASIL, Perú y Chile), incentiva el contrabando</p>	<p>Hilo conductor 1 Masificar el uso de gas natural</p>	<p>Cobertura</p>	<p>Artículo 359. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren, en la forma en que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado</p> <p>Artículo 360. El Estado definirá la política de hidrocarburos, promoverá su desarrollo integral, sustentable y equitativo, y garantizará la soberanía energética.</p>	<p>ARTICULO 49 (Gas Natural como Recurso Estratégico). Se reconoce el valor del Gas Natural y demás hidrocarburos como recursos estratégicos, que coadyuvan a las objetivos de desarrollo económico y social del país y a la política exterior del Estado Boliviano, incluyendo el logro de una salida útil y soberana al Océano Pacífico.</p> <p>ARTICULO 72 (Exportación e Industrialización del Gas). El Poder Ejecutivo, dentro del Régimen Económico establecido en la Constitución Política del Estado, será responsable de: a) Establecer la política para el desarrollo y apertura de mercados para la Exportación del gas. b) Promover el consumo masivo del gas en todo el territorio nacional para mejorar la calidad de vida de los bolivianos, dinamizar la base productiva y elevar la competitividad de la economía nacional. c) Desarrollar la política y los incentivos para la industrialización del Gas en el territorio nacional. d) Fomentar la participación del sector privado en la Exportación del Gas y su Industrialización. El Poder Ejecutivo destinará los ingresos nacionales provenientes de la exportación e industrialización del gas, principalmente, a la atención de la educación, salud, caminos y empleos.</p>	<p>ARTICULO 5.- El servicio público de Distribución de Gas Natural por Redes deberá desarrollarse bajo los principios del régimen de los hidrocarburos establecidos en el Artículo 10 de la Ley de Hidrocarburos. Asimismo, las redes de distribución deberán cumplir los estándares de calidad y seguridad establecidos en el Reglamento para el Diseño, Construcción, Operación e Instalación de Redes de Gas Natural y otras normas técnicas y de seguridad aprobadas por el Poder Ejecutivo y la Superintendencia de Hidrocarburos, en el ámbito de sus competencias</p> <p>ARTICULO 117.- YPFB realizará la instalación interna a los usuarios de categoría doméstica con alcance a un solo punto y una distancia máxima de 22 metros lineales. Cualquiera necesidad de ampliación de estos dos aspectos cerrará por cuenta del Usuario.</p>
	<p>Hilo conductor 2 Gestionar las instalaciones de redes de gas</p>	<p>Red Primaria</p> <p>Red Secundaria</p> <p>Instalación interna</p> <p>Facturación</p>	<p>Artículo 381. Yacimientos Petroíferos Fáciles Bolivianos (YFPFB) es una empresa autónoma de derecho público, inembargable, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, en el marco de la política estatal de hidrocarburos. YFPFB, bajo tuición del Ministerio del ramo y como brazo operativo del Estado, es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización</p>	<p>ARTICULO 104 (Servicio Público). Las actividades de transporte, refinación, almacenaje, comercialización, la distribución de Gas Natural por Redes, el suministro y distribución de los productos refinados de petróleo y de prentas de proceso en el mercado interno, son servicios públicos, que deben ser prestados de manera regular y continua para satisfacer las necesidades energéticas de la población y de la industria orientada al desarrollo del país.</p>	<p>ARTICULO 112.- El servicio de Distribución de Gas Natural por Redes, estará sujeto a las siguientes condiciones generales:</p> <p>a) El Concesionario tendrá la obligación de construir, instalar, operar y mantener en el Área de su Concesión, Redes Primarias y Secundarias u cualquier otro equipo o instalaciones requeridas para la distribución de gas natural entre la Puerta de Ciudad (City Gate) y los medidores de los Usuarios.</p> <p>b) El Concesionario tiene la obligación de presentar a la Superintendencia para su aprobación y posterior cumplimiento las compromisos de inversión, Programas de Desarrollo y Planes de Expansión por periodos de cuatro años, los mismos que serán evaluados cada dos años.</p> <p>c) La Concesión para la Distribución de Gas Natural por Redes faculta al Concesionario a realizar las siguientes actividades:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Construcción, instalación, operación y mantenimiento de las Redes de Distribución de Gas Natural y Estaciones Distritales de Regulación. ii) Distribución del gas natural en sujeción al inciso a) del presente artículo por medio de concesiones, así como Promoción y asesoramiento técnico al Usuario. iii) Toda otra actividad referente a la administración y operación de Sistemas de Distribución. iv) La Concesión será otorgada por un plazo máximo de 30 años, computables a partir de la fecha de la Resolución Administrativa emitida por la Superintendencia, bajo criterios económicos y en función de los Planes de Expansión presentados. v) El Concesionario deberá atender los requerimientos de servicio que soliciten los Usuarios ubicados dentro de su Área Geográfica de Concesión, de acuerdo a su Plan de Expansión, los términos y condiciones previstos en este Reglamento y las demás disposiciones de la Superintendencia. vi) El Concesionario deberá expandir el servicio en áreas económicamente deprimidas con sus propios recursos, debiendo incluir estas expansiones en sus Programas de Desarrollo y Planes de Expansión. vii) El Concesionario deberá prestar el servicio en forma ininterrumpida, salvo casos excepcionales de emergencia, imposibilidad Sobreviniente u situaciones debidamente autorizadas por la Superintendencia.

MATRIZ DE CONSISTENCIA DE LA POLITICA PUBLICA

<p>Para el periodo 2007-2015 se propone una inversión de 200 millones de dólares en la construcción de redes e instalaciones domiciliarias de Gas Natural en 160 mil viviendas y 80 mil conexiones no domiciliarias, prioritariamente en ciudades productivas y con altos índices de mano de obra, como El Alto.</p> <p>Línea de Acción: Autosuficiencia energética y céntrica energética de la región, mayor cobertura en el territorio nacional y desarrollar una red de ductos para cubrir la demanda externa, regional y mundial.</p>	<p>Estrategia: Incrementar la cobertura de gas natural en el sistema domicilio, comercial e industrial.</p> <p>Estrategia: Implementar sistemas de Gas Natural Líquido (GNL) para cubrir la demanda de gas natural en poblaciones alejadas.</p>	<p>Objetivo de gestión: Garantizar el abastecimiento de gas natural para el mercado interno y cumplimiento de los contratos de exportación.</p>	<p>En la gestión 2013, ejecutaron Bs98.3 MM de dólares, equivalente al 90,3% del presupuesto total gestión 2013.</p> <p>Se efectuaron 84.300 instalaciones internas que representan el 105% del programado.</p>		
<p>Línea de Acción: Cambio de la matriz energética, sustituir progresivamente el uso de asfalta, diesel, GLP y otros combustibles contaminantes por el gas natural y sus derivados.</p>	<p>Estrategia: Asegurar la disponibilidad de transporte oportuna para satisfacer la demanda de los diferentes actores del mercado interno.</p>	<p>Objetivo de Gestión: Garantizar el abastecimiento de combustibles para el mercado interno a través de la producción nacional e importación; y exportar excedentes.</p>			
<p>Línea de acción: Autosuficiencia energética y centro energético de la región, mayor cobertura en el territorio nacional y desarrollar una red de ductos para cubrir la demanda externa, regional y mundial.</p>	<p>Estrategia: Asegurar la disponibilidad de transporte oportuna para satisfacer la demanda de los diferentes actores del mercado interno.</p>	<p>Objetivo de gestión: Masificar el uso de gas natural en domicilios, comercios e industrias, y brindar la infraestructura necesaria para la oferta de gas natural vehicular.</p>	<p>En la gestión 2013, ejecutaron Bs98.3 MM de dólares, equivalente al 90,3% del presupuesto total gestión 2013.</p> <p>Se efectuaron 84.300 instalaciones internas que representan el 105% del programado.</p>	<p>En la gestión 2013, se ejecutaron Bs855.000.000,00 equivalente al 79% del presupuesto aprobado.</p>	<p>En la gestión 2013, se ejecutaron Bs855.000.000,00 equivalente al 79% del presupuesto aprobado.</p>

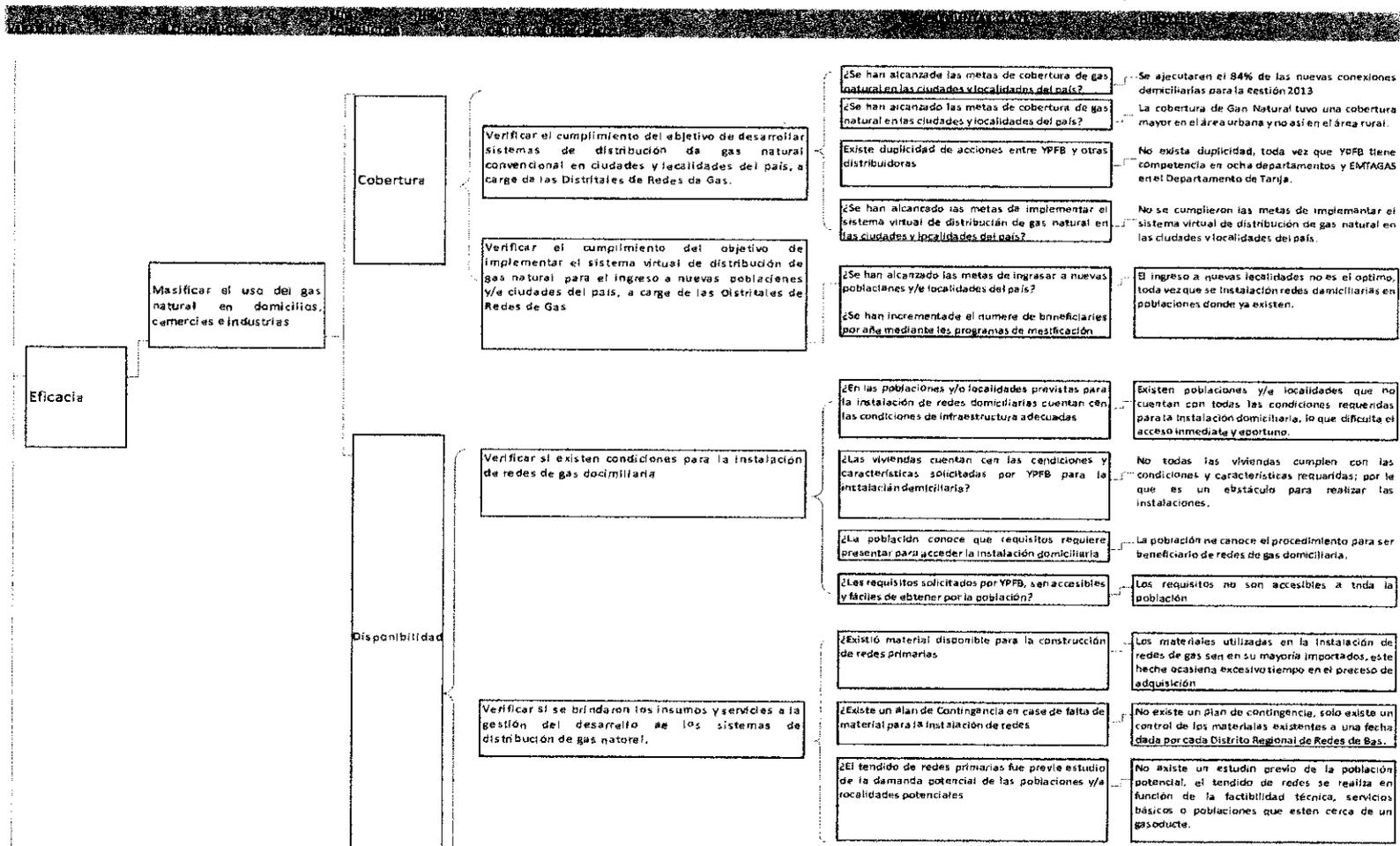
<p>Busilla de la Teoría de Cambio Promover el uso de gas natural en reemplazo de otras fuentes de energía principalmente líquidos, priorizar el uso de gas natural en el mercado interno a través de la ampliación de redes de gas primaria y secundaria así como la implementación del sistema virtual de distribución de gas natural para el ingreso a nuevas poblaciones rurales y/o ciudades alejadas.</p>		<p>Analizar el comportamiento de la cobertura para determinar el incremento en el número de nuevos beneficiarios del servicio, respecto de años anteriores y verificar el cumplimiento de la meta del Índice Nacional de Cobertura de Instalaciones Domiciliarias de Gas Natural.</p>	<p>Verificar Cumplimiento de metas Verificar cumplimiento de objetivo de incrementar la cantidad de instalaciones</p>
<p>Busilla del Hacer: Construir infraestructura y realizar instalaciones masivas con oportunidad y calidad a través de la contratación y seguimiento a empresas instaladoras.</p>	<p>El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB, beneficiara a la población que carece del servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluida zonas rurales, lo que impactara positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.</p>	<p>Analizar el comportamiento de la disponibilidad de la infraestructura para la provisión del servicio de gas natural domiciliario y verificar que se haya cumplido con las metas de expansión de redes primarias y secundarias Analizar la disponibilidad del servicio de gas domiciliario para el uso continuo en las viviendas</p>	<p>Verificar que se hayan cumplido con las metas de expansión de instalaciones de redes primarias y secundarias. Verificar la disponibilidad del gas natural en los ductos.</p>
		<p>Analizar el grado de avance de las instalaciones de redes primarias y el cumplimiento de su planificación de expansión Analizar costo de instalaciones primarias Analizar el tiempo de logro de los objetivos relacionados Analizar la participación del personal técnico Analizar ejecución Presupuestaria de programas relacionados y su desviación con relación a los programados Analizar el comportamiento de pérdidas de gas natural por fugas u otros Analizar el comportamiento del mantenimiento programado para establecer el cumplimiento del plan anual de mantenimiento Analizar la capacidad de provisión de gas natural y el tiempo y la cantidad para el que fue proyectado</p>	<p>Verificar cumplimiento de metas Verificar cumplimiento de especificaciones técnicas en instalaciones Verificar el tiempo y forma de mantenimiento de redes Verificar porcentaje de ejecución presupuestaria y sus desviaciones en forma anual Verificar cantidad de gas natural disponible en la red</p>
		<p>Analizar el comportamiento de la cantidad de usuarios que cuentan con fluido para establecer el grado de uso del producto Verificar la calidad del servicio</p>	<p>Verificar la satisfacción del usuario</p>

10. Mapa de la Auditoría, en este mapa se muestra la comprensión de la materia a revisar, las preguntas clave respecto los objetivos específicos y la correspondiente hipótesis que nos servirá para concluir con la opinión o dictamen.

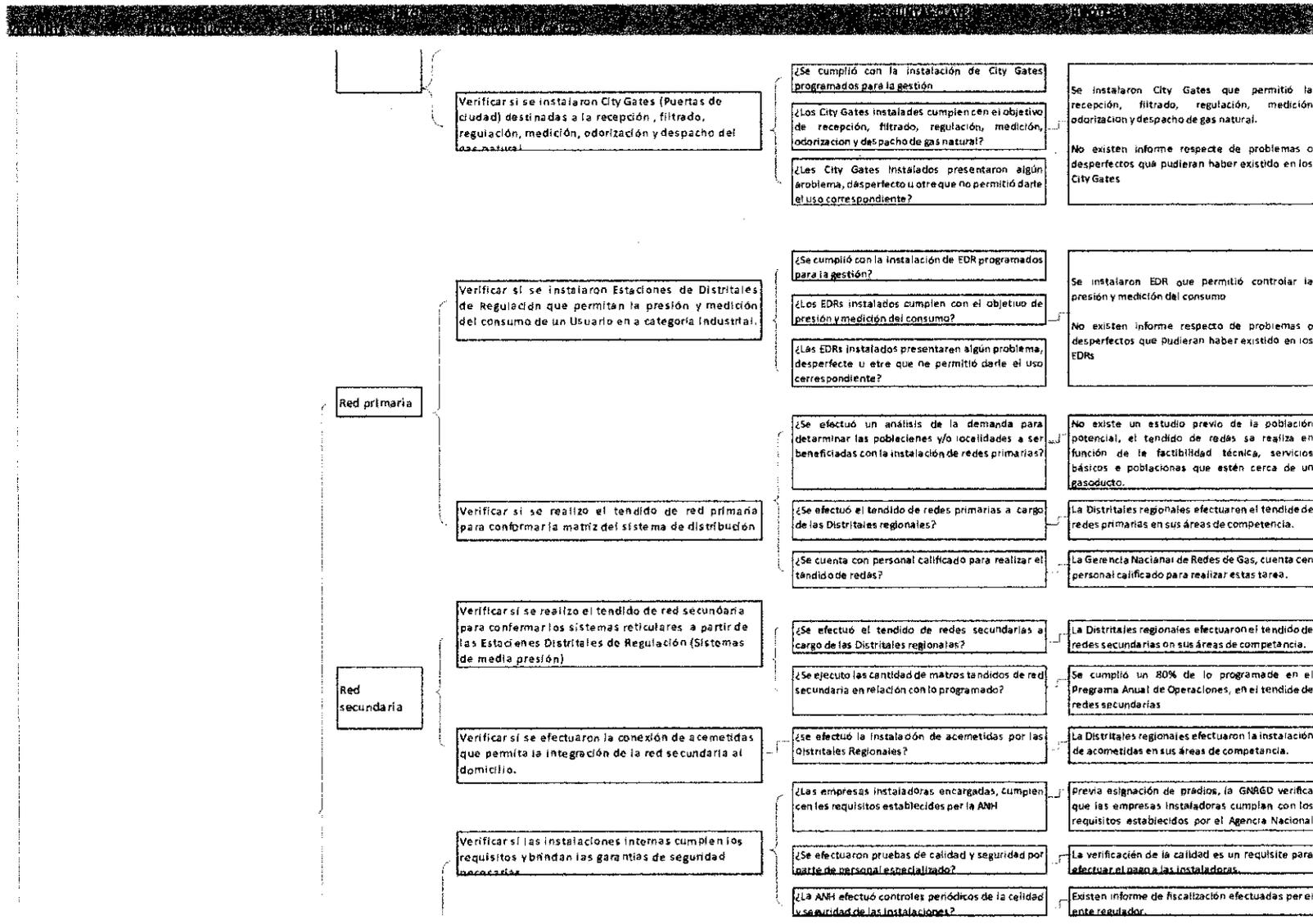
Cuadro N° 21: Mapa de Auditoría

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

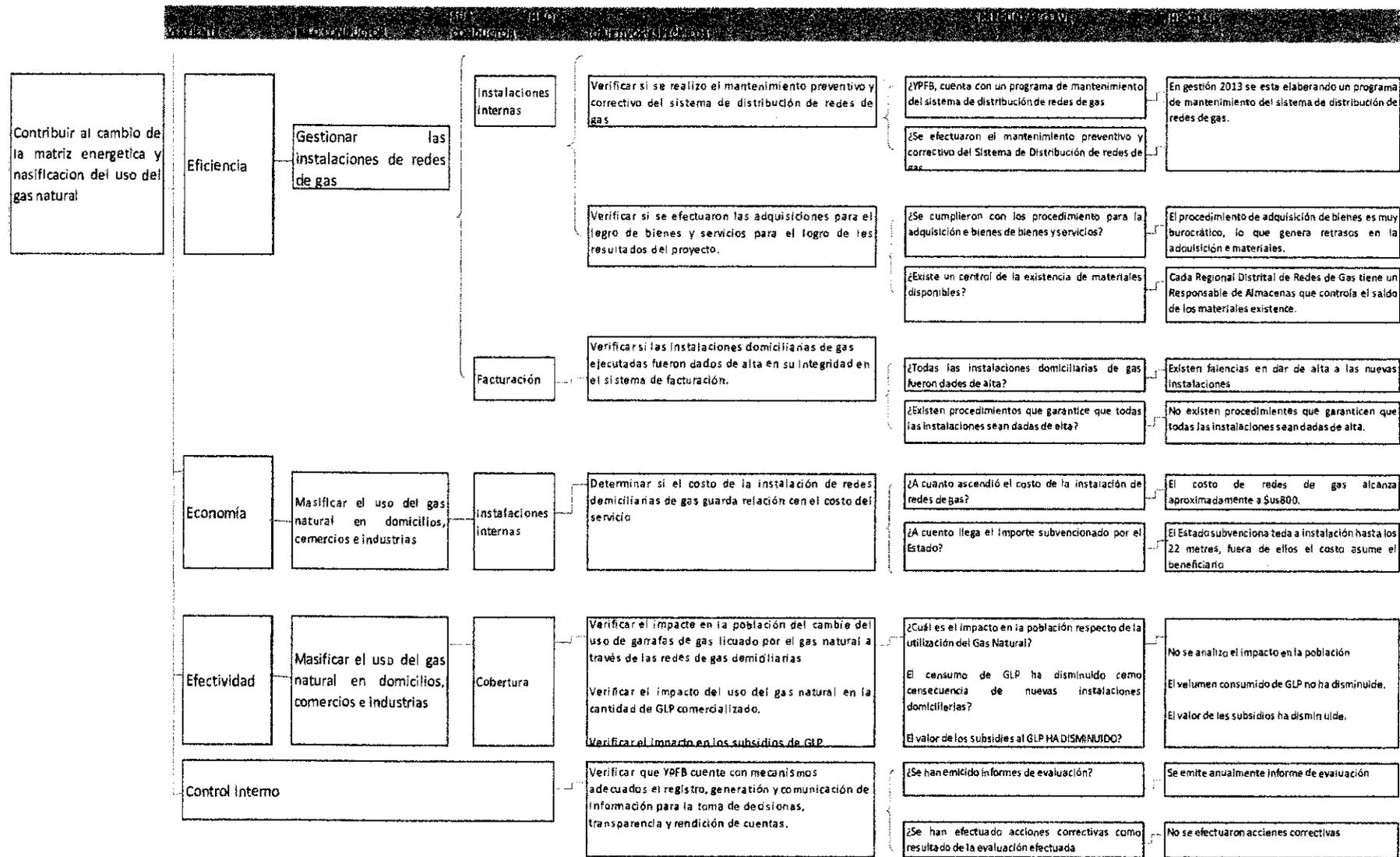
MAPA DE LA AUDITORIA



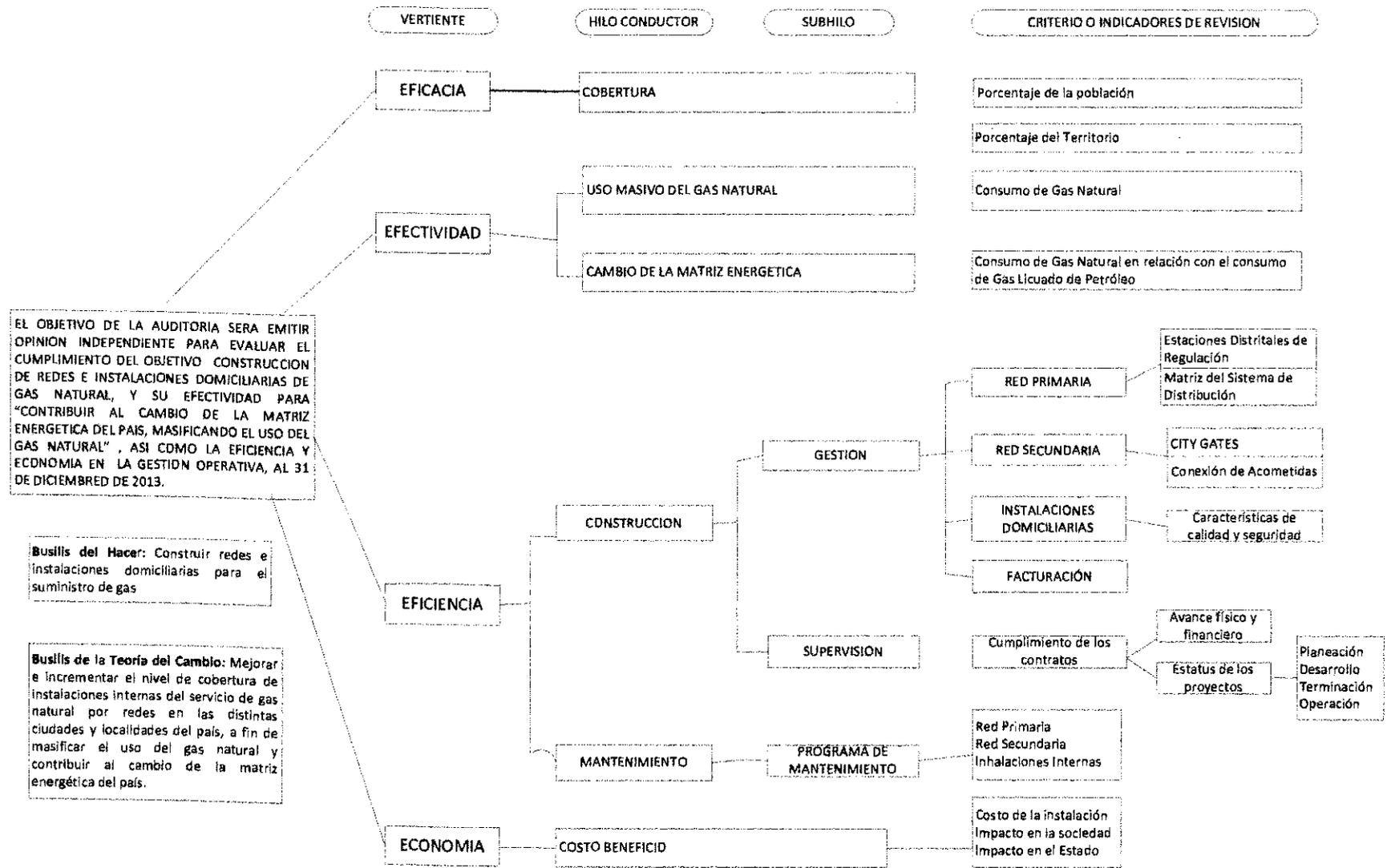
MAPA DE LA AUDITORIA



MAPA DE LA AUDITORIA



MAPA DE AUDITORIA



Hipótesis general de YPF: No incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto, por lo que no contribuyó al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.

11. **Identificación de Control de Riesgo**, como resultado de correlacionar la magnitud del impacto y la probabilidad con los controles existentes al interior de la entidad, se ha determinado factores de riesgo respecto a; falta de personal especializado en auditoría de desempeño, información no disponible y de difícil acceso, la dificultad de coordinación con los entes relacionado y el tiempo de conlleva en aplicar esta metodología.

Cuadro N° 22: Mapa de la Estructura del Presupuesto Ejecutado

Auditoría de Desempeño: Masificación de uso de gas natural, al 31 de diciembre de 2013

IDENTIFICACION DE CONTROL DE RIESGO

FACTOR DE RIESGO	RIESGO	EFEECTO	CONTROL
Falta de personal especializado en auditorías de desempeño.	Que la auditoría no esté adecuadamente programada, estructurado en consideración de la metodología asumida por lo que se ven comprometidos los demás procesos	Una auditoría con un proceso de evaluación poco confiable debido a la imprecisión en la planificación y ejecución de la auditoría de desempeño	Difundir la metodología de los lineamientos técnicos de auditoría
Información no disponible para el análisis, difícil acceso a la información	Que los resultados no permitan alcanzar los objetivo de la auditoría		Capacitación del equipo de auditores
Dificultad en la coordinación con los entes relacionados	Que no se cuente con la documentación suficiente para emitir una opinión		Supervisión continua para evaluar el cumplimiento de la normativa establecida
Tiempo insuficiente para realizar el trabajo	Que no se profundice en la revisión del objeto de la auditoría	Ocasionando que el alcance de los procedimientos no reúna las características de calidad	

12. **Tabla Onus Probandi**, muestra en solo plano la carga de prueba que habrá de sustentarse en la etapa de ejecución de la auditoría de desempeño, que relaciona la auditoría organizando a partir de los hilos y subhilos conductores definidos en el Mapa de la Auditoría, y relacionad el siguiente alcance y contenido: Busilis del hacer, Busilis de la teoría del cambio, Objetivo general de la auditoría, Hipótesis

general, Delimitación de la ejecución de la auditoría (asociada a los hilos conductores), Objetivo Específico, Pregunta de auditoría, Hipótesis de trabajo, Método de prueba de la hipótesis y Procedimiento de auditoría. En estos planos, se desglosan para probar la hipótesis de la metodología de auditoría de desempeño al programa y proyecto específico de forma independiente y objetiva en cuanto a la eficacia, eficiencia y economía del trabajo de investigación.

La Tabla de Onus Probandi de Eficacia, como capacidad de lograr objetivos establecidos en un tiempo determinado, independientemente de los costos invertidos, en la presente investigación y aplicación de la metodología, esta permite delimitar el análisis de comportamientos en relación a resultados logrados y el objetivo previsto durante el periodo: 2009-2013: cuyo objeto específico es determinar si se registró un avance en el cumplimiento de los objetivos de masificar el uso del gas natural y el cambio de matriz energética del país mediante construcción de redes e instalaciones domiciliarias.

La Tabla de Onus Probandi de Eficiencia, mide y califica el recorrido entre medios y fines, en la utilización de insumos, recursos, costo y tiempo, ligados a los hilos conductores de: Cobertura, Construcción y Mantenimiento y los sub hilos conductores; Supervisión, Gestión red primaria y secundaria, Gestión instalaciones internas y programa de mantenimiento.

La Tabla de Onus Probandi de Economía, que mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos, con los menores gastos presupuestales posibles. El hilo conductor es el Costo beneficio con el objetivo de verificar que el costo de instalación de redes domiciliarias sea competitivo, en el sentido de haberse ejecutado con menor presupuesto a lo programado.

Cuadro N° 23: Tablas Onus Probandi

Auditoría Operativa: Masificación del Gas Natural al 31 de diciembre de 2013

TABLAS ONUS PROBANDI

Busilis del hacer:	Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.
Busilis de la teoría del cambio:	Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.
Objetivo General de la Auditoría:	Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.
Consecuencias sociales esperadas:	El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactara positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.
Hipótesis General:	YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyo al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.

Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
EFICACIA				
Hilo conductor: Cobertura Subhilo conductor: Cobertura	Determinar si se registró un avance en el cumplimiento de los objetivos de masificar el uso del gas natural y el cambio de la matriz energética del país mediante la construcción de redes e instalaciones domiciliarias	¿Qué porcentaje de población y del territorio nacional se cubrió con la construcción de redes e instalaciones domiciliarias?	Se ejecutaron el 84% de la construcción de redes e instalaciones domiciliarias para la gestión 2013, con una cobertura mayor en el área urbana que en el área rural incrementando el uso del gas natural en relación con el Gas Licuado de Petróleo.	Método mixto Cuantitativo: Comportamiento del periodo: 2009 - 2013 Cualitativo: Análisis comportamiento del periodo. Análisis de las causas de variación Indicadores: Los indicadores descritos a continuación, permitirán comparar el % de cobertura alcanzada en el periodo 2013 con relación a los cuatro años anteriores (2009 - 2012). 1. Numero de Localidad con servicio de gas / Número de localidades programadas 2. Número de Municipios con servicio de gas / Total Municipios a nivel nacional. 3. Número de instalaciones domiciliarias realizadas / Número de instalaciones programadas
		Con la construcción de redes e instalaciones domiciliarias ¿Se incrementó el	No se cumplió el 100% de las metas programadas para la gestión 2013,	

		consumo del gas natural y se contribuyó al cambio de la matriz energética del país?	afectando el cambio de la matriz energética del país	<p>4. Numero de poblaciones beneficiadas con el sistema de gas natural líquido (sistema virtual)/ Cantidad de poblaciones programadas</p> <p><i>Procedimiento de auditoría</i></p> <p>1. Analizar el comportamiento de la cobertura durante el periodo 2009 – 2013, para determinar el incremento en el número de nuevos beneficiarios del servicio, respecto de años anteriores; y verificar el cumplimiento de la metas de incrementar el número de centros urbanos que disponen el servicio de gas natural domiciliario, con base en las metas establecidas en la planificación de mediano plazo, Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, Plan Estratégico Corporativo 2011-2015 (PEC)</p> <p>2. Con base en la información contenida en el plan nacional de desarrollo, Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, Plan Estratégico Corporativo elabore un cuadro comparativo de las metas proyectadas e información de las cantidades ejecutadas en los últimos 5 años hasta el 2013, para las siguientes actividades: - Instalaciones internas domiciliarias de redes de gas - Instalación de Estaciones de Regulación - Instalación de City Gates</p> <p>3. Efectúe el cálculo de los porcentajes de ejecución de los diferentes años y realice las comparaciones correspondientes entre los diferentes años.</p> <p>4. Analizar las desviaciones significativas, identificando las causas de las mismas.</p> <p>5. Para instalaciones domiciliarias determine la cantidad de poblaciones y/o municipios en los cuales estaba previsto realizar las instalaciones domiciliarias y compare con la poblaciones que al 31/12/13 cuentan con el servicio de gas natural</p> <p>6. Para las instalaciones domiciliarias cuantifique la cantidad de instalaciones por:- Área urbana y rural- Capitales de departamento y otros- Eje troncal y otrosAnalice cumplimiento de metas e incidencia en cada una de ellas, explicando principalmente los casos en los que no existió incidencia importante. Aclare con los responsables las causas de las variaciones significativas.</p> <p>7. Verifique el respaldo oficial documentario sobre las cantidades programadas y ejecutadas.</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TABLAS ONUS PROBANDI

Busilis del hacer:		Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.		
Busilis de la teoría del cambio:		Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.		
Objetivo General de la Auditoría:		Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.		
Consecuencias sociales esperadas:		El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactara positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.		
Hipótesis General:		YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyo al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.		
Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
EFICIENCIA				
<i>Hilo conductor:</i> Construcción <i>Subhilo conductor:</i> Supervisión	Verificar si se han cumplido con las metas de expansión de instalaciones de redes primarias y secundarias, acometidas y redes domiciliarias.	¿Se han cumplido con las metas de expansión de redes establecida en el Programa Operativo Anual de la gestión 2013?	Se han cumplido en su 84% la expansión de redes primarias y secundarias.	<i>Método mixto</i> <i>Cuantitativo:</i> Comportamiento: Resultado y meta 2013 Resultados 2013 <i>Cualitativo:</i> Análisis del comportamiento del periodo. Análisis de las causas de variación
		¿Los proyectos de expansión de redes fueron aprobadas por la Agencia Nacional de hidrocarburos?	Para la gestión 2013, la Gerencia Nacional de Redes de Gas y Ductos, ejecuto proyectos de redes primarias y secundarias sin aprobación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos; sin	<i>Indicadores:</i> 1. Viviendas con servicio de gas / Viviendas que cuentan con el servicio de agua 2. Número de instalaciones con flujo de gas / Total instalaciones realizadas

			<p>embargo, en la disposición transitoria segunda del nuevo Decreto Supremo N° 1996, señala que el Ente Regulador mediante Reglamento, deberá establecer los requisitos y procedimientos necesarios para permitir la adecuación de los proyectos de expansión y construcción de Redes de Distribución de Gas Natural de YPF, que hayan sido ejecutados con anterioridad a la fecha de publicación del Decreto Supremo que aprueba el presente Reglamento.</p>	<p>3. Número de poblaciones con servicio de gas / Poblaciones cercanas a la red troncal</p> <p>4. Número de predios con instalación domiciliar de gas / total viviendas según censo 2012</p> <p>Procedimiento de auditoría:</p> <p>1. Obtener el plan de expansión de instalaciones de redes de gas primaria y secundaria y verificar su cumplimiento en cuanto al tiempo y lugares en los que estaban previstos a ejecutarse</p> <p>2. En base a muestra, obtenga los data book de proyectos de construcción de red primaria y secundaria iniciados en 2013 y analice el tiempo de su ejecución por etapas, empezando desde el proyecto, proceso de contratación, ejecución y conclusión de la obra.</p> <p>3. Con base en el procedimiento anterior, establezca el tiempo total de la ejecución de una obra y analice por etapas, aclarando casos en los que se han invertido mayor cantidad de tiempo.</p> <p>4. Verificar si la integridad del tendido de redes primarias y secundarias del 2013 cuentan con Resoluciones de Aprobación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.</p> <p>5. Con información del INE determine la cantidad de viviendas con el servicio de agua potable, según censo del 2012 y compare con la cantidad de usuarios con el servicio de gas y establezca la cantidad y el porcentaje de viviendas sin el servicio de gas, analice el tiempo o años en que se tomaría para cubrir la cantidad de viviendas que tienen el servicio de agua potable.</p>
--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TABLAS ONUS PROBANDI

Busilis del hacer:		Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.		
Busilis de la teoría del cambio:		Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.		
Objetivo General de la Auditoría:		Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.		
Consecuencias sociales esperadas:		El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactara positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.		
Hipótesis General:		YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyo al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.		
Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
EFICIENCIA				
<p><i>Hilo conductor:</i> Construcción</p> <p><i>Subhilo conductor:</i> Gestión - Red Primaria y Red Secundaria.</p>	<p>Verificar si se ejecutó el tendido de redes primarias y secundarias para conformar la matriz del sistema de distribución, con los parámetros de calidad establecidos.</p>	<p>¿Se efectuó el tendido de redes primarias y redes secundarias a cargo de las Distritales Regionales, con los parámetros de calidad establecidos?</p>	<p>En las Distritales Regionales efectuaron el tendido de redes primarias y secundarias, con los parámetros de calidad establecidos.</p>	<p><i>Método mixto</i> <i>Método Cuantitativo:</i> <i>Comportamiento: Resultado y meta 2013</i> <i>Resultados 2011 - 2013</i> <i>Método Cualitativo:</i> <i>Análisis de las causas de variación</i></p>
				<p>Indicadores:</p>
				<p>1. Tendido de red primaria en metros / Tendido de red primaria programada en metros</p>
				<p>2. Tendido de red secundaria en metros / Tendido de red secundaria programada en metros</p>
				<p>3. Número de Estaciones Distritales de Regulación instaladas (EDR) / Nro. de Estaciones Distritales de Regulación (EDR) programadas</p>
<p>4. Número de City Gates instalados / Número de City Gates programadas</p>				
<p>Procedimiento de auditoría:</p>				

				<p>1. Con base en la información contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, Plan Estratégico Corporativo elabore un cuadro comparativo de las metas proyectadas e información de las cantidades ejecutadas en los últimos 3 años hasta el 2013, para las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tendido de redes primarias - Tendido de redes secundarias
				<p>2. Establezca los años de construcción de las redes primarias y secundarias y compare con los años de duración o de depreciación establecidos en los reglamentos.</p>
				<p>3. Obtenga la cantidad de solicitudes de material rechazados y analice su afectación a la oportunidad de la conclusión de los trabajos, así como las causas de su rechazo (stock mínimo).</p>
				<p>4. Seleccione una muestra de las compras de materiales para redes primaria y secundaria realizados en 2013 y verifique que las mismas cumplan con los estándares de calidad requeridos, (certificación de calidad de la empresa proveedora)</p>
				<p>5. Obtenga el perfil del personal del área operativa de las Direcciones de Construcción y Operación y mantenimiento y verifique por muestra si los técnicos en funciones cumplen con el perfil requerido.</p>
				<p>5. Evaluar si la habilitación con flujo de gas a los nuevos usuarios es inmediata a la instalación domiciliaria. Verificar causas de demora en la habilitación.</p>

TABLAS ONUS PROBANDI

Busilis del hacer:		Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.		
Busilis de la teoría del cambio:		Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.		
Objetivo General de la Auditoría:		Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.		
Consecuencias sociales esperadas:		El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactará positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.		
Hipótesis General:		YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyo al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.		
Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
EFICIENCIA				
<i>Hilo conductor:</i> <i>Construcción</i>	Verificar si las instalaciones internas cumplen los requisitos y brindan las garantías de seguridad necesarias.	¿Las empresas instaladoras encargadas de las instalaciones, cumplen con los requisitos establecidos por la ANH?	Previa asignación de predios, la GNRGD verifica que las empresas instaladoras cumplan con los requisitos establecidos por el Agencia Nacional de Hidrocarburos. La verificación de la calidad es un requisito para efectuar el pago a las instaladoras.	<i>Método mixto</i>
<i>Subhilo conductor:</i> <i>Gestión - Instalaciones Internas</i>				<i>Método Cuantitativo:</i> Comportamiento: Resultado y meta 2013; parámetros y especificaciones para las instalaciones internas
				<i>Método Cualitativo:</i> Análisis de causas de variación Análisis del comparativo de las asignaciones y el alta en el sistema de facturación.
				<i>Indicadores:</i>
				1. Número de empresas contratadas / Número de empresas habilitadas por la ANH
				2. Número de instalaciones por año / Nro. de empresas contratadas
				3. Número de instalaciones por año / Número de inspectores
	4. Metros extendidos red primaria y secundaria / Número de Supervisores			
	6. Número de instalaciones por año / Personal de la Gerencia Nacional de Redes de Gas y Ductos			

				<p>Procedimiento de auditoría:</p> <p>1. Evaluar si la habilitación con flujo de gas a los nuevos usuarios en inmediata a la instalación caso contrario establecer los tiempos de demora en la habilitación.</p> <p>2. Número de instalaciones realizadas por año y redes primarias y secundarias extendidas, con relación a la cantidad de empresas contratadas, analice el resultados con relación a si es razonable la cantidad promedio por empresa.</p> <p>3. Determine las siguientes relaciones:</p> <p>a. Cantidad de supervisores/cantidad de metros extendidos red primaria y secundaria</p> <p>b. Cantidad de inspectores/cantidad de instalaciones realizadas</p> <p>c. Cantidad de personal de redes/Cantidad de instalaciones realizadas</p> <p>d. Personal operativo/personal administrativo</p> <p>Al respecto analice cada uno de los índices en cuanto a su razonabilidad, aclare desviaciones significativas con los responsables.</p> <p>4. Con base en los comprobantes de pago y con la finalidad de verificar el cumplimiento de tiempos, obtenga una muestra de asignaciones a empresas instaladoras y verifique los tiempos desde su inicio hasta el pago, estableciendo los tiempos en cada etapa.</p> <p>5. Verificar la relación existente entre la cantidad de empresas instaladoras contratadas por YPF B para las instalaciones internas y la cantidad de empresas autorizadas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).</p> <p>6. Analice los casos en los que existen demoras significativas, aclarando con los responsables.</p>
--	--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Auditoría Operativa: Masificación del Gas Natural al 31 de diciembre de 2013				
TABLAS ONUS PROBANDI				
Busilis del hacer:	Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.			
Busilis de la teoría del cambio:	Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.			
Objetivo General de la Auditoría:	Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.			
Consecuencias sociales esperadas:	El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactará positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.			
Hipótesis General:	YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyo al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.			
Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
EFICIENCIA				
<i>Hilo conductor:</i> Mantenimiento <i>Subhilo conductor:</i> Programa de mantenimiento	Verificar si se realizó el mantenimiento preventivo y correctivo del sistema de distribución de redes de gas que permita garantizar la calidad y seguridad de las instalaciones.	¿Se efectuaron pruebas de calidad y seguridad por parte de personal especializado?	Existen informes de fiscalización efectuadas por el ente regulador.	<i>Método mixto</i> <i>Método Cuantitativo:</i> Comportamiento: Resultado 2013 <i>Método Cualitativo:</i> Análisis de las series de tiempo
		¿La ANH efectuó controles periódicos de la calidad y seguridad de las instalaciones?	La Gerencia Nacional de Redes de Gas, está elaborando un programa de mantenimiento del sistema de distribución de redes de gas.	<i>Indicadores:</i>
		¿YPFB, cuenta con un programa de mantenimiento del sistema de distribución de redes de gas?		1. Número de fugas / metros inspeccionados redes primarias o redes secundarias
		¿Se efectuaron el mantenimiento preventivo y correctivo del Sistema de Distribución de redes de gas?		2. Número de fugas en gabinetes / gabinetes revisados
				3. Fugas por odorización en un año / Total usuarios por Distritos
				4. Número de años de depreciación / N° años máximo de duración
				5. Número de mantenimiento preventivos realizados / Número de mantenimiento preventivos programados

				<p>Procedimiento de auditoría:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Obtenga información sobre la cantidad de verificaciones de gabinetes, así como de las fugas encontradas en los mismos y establezca el índice de incidencia de las fugas. Analice su razonabilidad y emita su conclusión. 2. Obtenga las pruebas de odorización realizadas y verifique que haya cumplido con los niveles aceptables de concentración mínima. 3. Determinar si el programa de mantenimiento preventivo y correctivo cumple con los parámetros establecidos en la normativa existente al respecto. 4. Verificar si durante la gestión 2013, se han efectuado los mantenimientos programados en el Programa Operativo Anual en cada Regional. (realizados con relación a los programados) 5. Establezca la cantidad de mantenimiento correctivo realizado en la gestión 2013 y analice su pertinencia.
--	--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Auditoría Operativa: Masificación del Gas Natural al 31 de diciembre de 2013				
TABLAS ONUS PROBANDI				
Busilis del hacer:	Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.			
Busilis de la teoría del cambio:	Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.			
Objetivo General de la Auditoría:	Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.			
Consecuencias sociales esperadas:	El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactará positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.			
Hipótesis General:	YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyó al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.			
Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
ECONOMIA				
<i>Hilo conductor:</i> <i>Costo Beneficio</i>	Verificar que el costo de la instalación de redes domiciliarias sea competitivo	¿El costo de la instalación de redes domiciliarias sea competitivo	El costo de la instalación de redes domiciliarias es competitivo	<i>Método mixto</i>
<i>Subhilo conductor:</i> <i>Costo Beneficio</i>				<i>Método Cuantitativo:</i> Comportamiento: Resultado 2009
				<i>Método Cualitativo:</i> Análisis de series de tiempo Análisis de los comparativos
				<i>Indicadores:</i>
				1. Presupuesto de la GNRGD / N° de instalaciones efectuadas en el año 2. Costo de instalaciones / Número de instalaciones
	<i>Procedimiento de auditoría:</i>			
	1. Obtenga el costo promedio del total ejecutado en bolivianos con relación a la cantidad total de instalaciones internas.			

				<p>2. Compare el costo promedio obtenido con el valor unitario programado en los planes de mediano plazo, analice y aclare las diferencias significativas si existen.</p>
				<p>3. Compare el costo promedio con el costo promedio de Programa Estratégico Corporativo analice y aclare las diferencias significativas si existen.</p>
				<p>4. Verifique la documentación de respaldo de los costos totales utilizados para el cálculo de los costos promedio</p>
				<p>5. Determinar si los costos de inversión en las instalaciones domiciliarias en relación a las gestiones anteriores, fue el más óptimo.</p>

Auditoría Operativa: Masificación del Gas Natural al 31 de diciembre de 2013				
TABLAS ONUS PROBANDI				
Busilis del hacer:		Construir redes e instalaciones domiciliarias para el suministro de gas.		
Busilis de la teoría del cambio:		Mejorar e incrementar el nivel de cobertura de instalaciones internas de servicio de gas natural por redes en las distintas ciudades y localidades del país, a fin de masificar el uso del gas natural y contribuir al cambio de la matriz energética del país.		
Objetivo General de la Auditoría:		Evaluar el cumplimiento del objetivo construcción de redes e instalaciones domiciliarias de gas natural y su efectividad para "Contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificación del uso del gas natural", así como la eficiencia y economía en la gestión operativa, al 31 de diciembre de 2013.		
Consecuencias sociales esperadas:		El incremento de las instalaciones de redes de gas a cargo de YPFB beneficiará a la población que carece de servicio de gas domiciliario a nivel nacional incluidas zonas rurales, lo que impactara positivamente en la calidad de vida de la población boliviana.		
Hipótesis General:		YPFB no incrementó la cobertura de gas natural en el sistema domiciliario conforme a lo previsto; por lo que, no contribuyo al cumplimiento de masificar el uso del gas natural y al cambio de la matriz energética del país.		
Delimitación de la ejecución de la auditoría (Asociado a los hilos conductores)	Objetivo específico	Pregunta de auditoría	Hipótesis de trabajo	Método de prueba de la hipótesis, procedimiento (s) de auditoría necesario (s)
EFFECTIVIDAD				
<i>Hilo conductor:</i> <i>Uso masivo del gas natural</i> <i>Cambio de la matriz energética</i> <i>Subhilo conductor:</i> <i>Uso masivo del gas natural</i> <i>Cambio de la matriz energética</i>	Verificar el impacto en la población del cambio del uso de garrafas de gas licuado por el gas natural a través de las redes de gas domiciliarias. Verificar el cumplimiento de la meta de impacto establecido en la estrategia boliviana de hidrocarburos EBH	¿La dependencia responsable de ejecutar la política pública determinó el impacto de la instalación de redes domiciliarias para la población? ¿Se han cumplido las metas de impacto señaladas en la EBH?	La dependencia responsable de ejecutar la política pública no determinó el impacto de la instalación de redes domiciliarias para la población No se han cumplido las metas proyectadas por la baja cantidad de instalaciones realizadas	<i>Método mixto</i> <i>Método Cuantitativo:</i> Comportamiento: Resultado 2013 <i>Método Cualitativo:</i> Análisis de las series de tiempo
Indicadores:				
1. Ahorro del usuario (Consumo GLP - Consumo GN) / Costo consumo GLP				
2. Ahorro del Estado (Precio GLP Mercado Nacional - Precio GLP Mercado internacional) / Precio GLP Mercado Nacional				
Procedimiento de auditoría:				
1. Convierta la cantidad de gas comercializado referido a las altas, en su equivalente a GLP, convierta ésta cantidad en términos monetarios y al precio interno de GLP vigente.				
2. Determine la diferencia entre los importes establecidos para el gas natural mercado interno y el valor total establecido para el GLP.				

				<p>3. Calcule el ahorro por cada instalación domiciliaria nueva realizada y por un año.</p> <p>4. Para calcular el beneficio para el estado, calcule el precio de GLP establecido en el punto 1, a precio de mercado internacional y compare con el precio del GLP mercado interno.</p> <p>5. Establezca el ahorro para el estado consistente entre la diferencia del precio internacional y precio mercado interno, por la cantidad de GLP que correspondería a la sustitución por gas natural por año.</p> <p>6. Analizar la información y documentación correspondiente para verificar si se realizó un estudio del impacto económico con la instalación de redes secundarias en la población, y si la dependencia contó con el personal capacitado para ello, en el periodo 2009-2013, y precisar las causas de variación</p>
--	--	--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5.1.2 Validación de la Investigación

La información contenida en las diferentes matrices son emergente de la aplicación de la metodología de auditoría de desempeño, que efectivamente de forma flexible permite sistematizar la coherencia de información de las políticas y estrategias gubernamentales contenidas en diferentes planes por nivel y jerarquía, hasta delimitar los objetivos y metas específicos del programa y proyecto, que le permite al auditor realizar una planificación más efectiva y desarrollar programas de auditoría para obtener y analizar las evidencias pertinentes en relación al objeto de la evaluación de la auditoría.

5.1.3 Resultado de la aplicación de las matrices

Considerando que la metodología se caracteriza por su flexibilidad y adaptabilidad, las informaciones expuestas y precisadas en las matrices descritas en el punto a anterior, se encuadran a la metodología que utiliza la Auditoría Superior de la Federación (ASF) – Cámara de Diputados de México. Por cuanto constituyen una metodología aplicable y adaptable para llevar a cabo mejor el proceso de auditoría de gestión de las empresas estratégicas con el fin de emitir una opinión sobre el cumplimiento de objetivos y resultados pertinentes que acompañen al dictamen de auditoría financiera.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Conclusiones

6.1.1 Conclusiones sobre la Problemática

Esta investigación consideró a la metodología de Auditoría de Desempeño aplicada por la Auditoría Superior de la Federación de México, como un método y término de las ciencias sociales para verificar y comparar lo propuesto por las políticas públicas del gobierno contra lo logrado por las acciones institucionales, en los términos de la Eficiencia, Eficacia, Economía y Efectividad y analizar las causas de las diferencias, para emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de las empresas estratégicas del Estado. Por cuanto la Ley N° 466 de Ley de la Empresa Pública exige que la Auditoría externa dictamine sobre los estados financieros conforme a lo dispuesto en la normativa vigente. Además, exige que la evaluación incluya un pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos en la planificación anual y el plan estratégico empresarial o corporativo, según corresponda, en relación a los resultados logrados con base en el sistema de indicadores previamente establecidos en los instrumentos de planificación de la empresa.

Sin embargo, la planificación de las empresas públicas debe enmarcarse en la planificación del desarrollo económico y social del país, políticas y planes del sector al que pertenezca, lineamientos generales de planificación empresarial pública, y además debe integrarse al plan estratégico empresarial que es un plan quinquenal que determina la dirección de la empresa, los objetivos estratégicos, inversiones, financiamiento, expansión, diversificación y demás aspectos relativos a la planificación de largo plazo. Finalmente para materializar los objetivos y metas establecidos en diferentes temporalidades debe definir los planes anuales de ejecución y su presupuesto que orienten su gestión y determinen objetivos y metas específicas.

Por cuanto, la metodología de auditoría de desempeño e instrumentos de evaluación y análisis traducidos en diferentes mapas con los datos interrelacionados desde la política gubernamental hasta los resultados de gestión institucional a nivel de programa y proyecto, con la coherencia y probidad debida, prueba la efectividad de emitir una conclusión sobre la aplicabilidad en auditorías de gestión de desempeño

para emitir pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos en la planificación anual y el plan estratégico empresarial o corporativo de la empresa estratégica.

6.1.2 Conclusiones de los Objetivos

La aplicación de la metodología de Auditoría de Desempeño, constituye una herramienta eficaz de investigación que proporciona los elementos generales y específicos, para que el auditoría pueda realizar una planificación efectiva en la auditoría de desempeño, inclusive de manera más amplia en auditoría operacional o de gestión, porque nos guía por el camino del COMO hacer una planificación efectiva y emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de objetivos y metas (dictamen).

Respecto a los instrumentos metodológicos diseñados en la guía de auditoría de desempeño, se probó su flexibilidad y adaptabilidad para una efectiva planificación de auditoría de gestión de desempeño, permiten evaluar y establecer en qué medida la empresa estratégica, en un programa y proyectos específicos, han alcanzado los objetivos en términos de eficacia, eficiencia, economía y efectividad con base en los criterios de medición definidos en la planificación de auditoría de desempeño, utilizando la metodología del presente investigación.

6.1.3 Conclusiones del Marco Teórico

La norma de auditoría operacional aprobada con Resolución N° CGE/094/2012 vigente en Bolivia para el sector público, es de aplicación a toda comprendida en los artículos 3 y 4 de la Ley N° 1178, y el alcance de los Sistemas de Administración y Control se aplican a todas las entidades del sector público, sin excepción, incluida las empresas de los gobiernos nacional, departamental y local. Empero esta disposición corresponde a la institucionalidad de control del estado republicano, a partir de la vigencia de la Ley N° 466 corresponde la institucionalidad del Estado Plurinacional, en el marco de la nueva Constitución Política del Estado, establece un ámbito jurídico público-privado en el que se desenvuelve la empresa pública, entendiéndose por tal al conjunto de normas jurídicas de derecho público y privado.

Asimismo las empresas públicas se sujetan a sistemas de administración y control adecuados a la dinámica empresarial, que no son los de derecho administrativo sino de derecho corporativo. Por otro lado la Ley N° 777 del Sistema de Planificación

Integral del Estado, modifica el artículo 19 de la Ley N° 1178 y establece que: *“Los sistemas de Control Interno y de Control Externo Posterior, además de procurar la eficiencia de los sistemas de administración, evaluarán el resultado de la gestión tomando en cuenta, entre otros criterios, las políticas gubernamentales así como el alcance de las metas, resultados y acciones programadas en los planes generados por el SPIE.”*

Son objeto de control externo posterior, los planes de largo, mediano y corto plazo, así como sus resultados, para verificar los avances y logros en las metas, resultados y acciones en términos de eficacia, eficiencia, efectividad y economicidad, así como su articulación y concordancia con el Plan de Desarrollo Económico y Social. La planificación de las Empresas Públicas desprende del Plan de Desarrollo Económico, el plan de mediano plazo del sector que corresponda y está integrada por los Planes Estratégicos Empresariales y los Planes Estratégicos Corporativos, así como por los planes anuales de ejecución.

Si bien los preceptos legales en apariencia separan la gestión de las empresas públicas de las normas del sector público convencional, estas deben ser gestionadas en el marco del código de comercio y las normas adecuados a la dinámica empresarial. Por cuanto la metodología de auditoría operacional vigente, quedaría con limitaciones porque deja a criterio evaluar solamente desde los objetivos estratégicos, metas consistentes con la misión de la entidad e ignora totalmente relacionar con las políticas de gobierno.

6.1.4 Conclusiones de Marco Referencial

La presente investigación cuenta con una sistematización de la metodología de Auditoría de Desempeño, desde la normativa Internacional hasta los lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño. La investigación constato que la planificación, ejecución y comunicación de resultados de la metodología del proceso de auditoría de desempeño, son muy factibles para lo que exige la Ley de la Empresa Pública, de emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de objetivos en la planificación anual y el plan estratégico empresarial y corporativo en relación a los resultados logrados.

En la etapa de planificación se aplicó los siguientes instrumentos:

- Mapa del Plan Nacional de Desarrollo,
- Matriz del Plan de Desarrollo Económico Y Social,
- Mapa del Plan Sectorial,
- Mapa del Plan Estratégico Corporativo,
- Mapa de Referentes De Redes de Gas,
- Universales,
- Mapa de la Estructura del Presupuesto Aprobado,
- Mapa de La Estructura del Presupuesto Ejecutado,
- Matriz de Consistencia de la Política Pública,
- Mapa de la Auditoría,
- Identificación de Control de Riesgo
- Tablas de Onus Probandi

Al evaluar los métodos, se evalúa la aplicación de las mismas, así también la aceptabilidad de métodos y enfoques de otras instancias similares en auditoría de gestión u operativa. Después de haber realizado la investigación y haber obtenido los resultados respectivos se presentan a continuación las siguientes conclusiones:

Conclusión sobre el grado de “Eficiencia”, en el mapa de auditoría la vertiente de eficiencia, se articuló con el hilo conductor de “Gestionar las instalaciones de redes de gas”, como sub hilo; la “Red primaria”, “Red secundaria”, “Instalaciones internas” y “facturación”.

El sub hilo de **Red primaria**, relaciona dos objetivos específicos de; (i) Verificar si se instalaron Estaciones Distritales de Regulación (EDR) que permitan la presión y medición del consumo de un usuario en categoría industrial, (ii) Verificar si se realizó el tendido de red primaria para conformar la matriz del sistema de distribución.

El sub hilo de **Red secundaria**, relaciona a dos objetivos; (i) Verificar si se realizó el tendido de red secundaria para conformar los sistemas reticulares a partir de las EDRs; (ii) Verificar si se efectuaron la conexión de acometidas que permita la integración de la red secundaria al domicilio.

El sub hilo de **Instalaciones internas**, relaciona con tres objetivos; (i) Verificar si las instalaciones internas cumplen los requisitos y brindan las garantías de seguridad necesarias; (ii) Verificar si se realizó el mantenimiento preventivo y correctivo del

sistema de distribución de redes de gas; (iii) Verificar si se efectuaron las adquisiciones para el logro de bienes y servicios para el logro de los resultados del proyecto.

Para evaluar el grado de cumplimiento de la eficiencia se sistematizó y resumió las siguientes informaciones:

Programación y ejecución Física – Gestión 2013

Cuadro N° 24: Programación Física 2013

DESCRIPCION	CITY GATE	EDR	RED PRIMARIA	RED SECUNDARIA	INST. INTERNAS
	CONEXION	CONEXION	KILOMETROS	KILOMETROS	PREDIOS
NIVEL NACIONAL	12	38	104	1.970	80.000

Fuente: Memoria Anual de YPFB

Las metas físicas de la gestión 2013 en red primaria, red secundaria e instalaciones internas se alcanzaron, como se muestra en el cuadro precedente.

Cuadro N° 25: Ejecución Física de Red Primaria y Secundaria 2013

DEPARTAMENTO	Red Primaria			Red Secundaria		
	Programado Metros	Ejecutado Metros	%	Programado Metros	Ejecutado Metros	%
LA PAZ	5.650	7.075	125%	200.000	236.926	118%
EL ALTO	27.065	13.895	51%	129.816	163.808	126%
ÓRURO	3.060	13.242	433%	50.000	67.403	135%
POTOSI	5.900	0	0%	60.000	60.926	102%
CHUQUISACA	9.180	10.611	116%	30.000	44.024	147%
SANTA CRUZ	25.050	93.940	375%	1.000.000	938.689	94%
COCHABAMBA	28.407	30.544	108%	500.000	509.368	102%
TOTAL	104.312	169.307	162%	1.969.816	2.021.144	103%

Fuente: Memoria Anual de YPFB

Del análisis y evaluación a la ejecución física de **Red Primaria**, desprende variaciones en la ejecución respecto a los programado, como son; los de Oruro con grado de ejecución del 433% y Santa Cruz con un grado de ejecución del 375%. Podría distorsionar la conclusión sobre el grado de eficacia.

Para el caso de la **Red Primaria** que muestra un grado de cumplimiento en un 162%, aparentemente el grado de eficiencia sería, muy eficiente. Empero, podría cuestionarse la planificación razonable de las metas programadas y de forma

responsable. Sin embargo, para la conclusión en la **Red Secundaria** sobre el 103% de grado de eficacia, se concluye que la gestión fue Muy eficiente.

Conclusión sobre el grado de "Eficacia", en el mapa de auditoría la vertiente de eficacia, se articuló con el hilo conductor de "Masificar el uso del gas natural en domicilios, comercios e industrias", como sub hilo la "Cobertura" y la "Disponibilidad".

El sub hilo de Cobertura, relaciona dos objetivos específicos; (i) Verificar el cumplimiento del objetivo de desarrollar sistemas de distribución de gas natural convencional en ciudades y localidades del país, a cargo de las distritales de redes de gas y; (ii) Verificar el cumplimiento del objetivo de implementar el sistema virtual de distribución de gas natural para el ingreso a nuevas poblaciones y/o ciudades del país, a cargo de las distritales de redes de gas. Al respecto se pudo obtener y sistematizar las siguientes evidencias para la evaluación del grado de eficacia.

El sub hilo de Disponibilidad, relaciona a tres objetivos específico; (i) Verificar si existen condiciones para la instalación de redes de gas domiciliaria, (ii) Verificar si se brindaron los insumos y servicios a la gestión del desarrollo de los sistemas de distribución de gas natural y (iii) Verificar i se instalaron City Gates (puertas de ciudad) destinadas a la recepción, filtrado, regulación, medición, odorizacion y despacho del gas natural.

Para la evaluación se obtuvieron los siguientes datos:

Programación Física 2013

DESCRIPCION	CITY GATE	EDR	RED PRIMARIA	RED SECUNDARIA	INST. INTERNAS
	CONEXION	CONEXION	KILOMETROS	KILOMETROS	PREDIOS
NIVEL NACIONAL	12	38	104	1.970	80.000

Cuadro N° 26: Ejecución Física Instalaciones Internas 2013

DEPARTAMENTO	Instalaciones Internas		%
	Programado Predios	Ejecutado Predios	
LA PAZ	14.000	14.279	102%
EL ALTO	25.000	24.470	98%
ÓRURO	4.000	5.231	131%
POTOSI	3.000	3.252	108%
CHUQUISACA	4.000	4.341	109%

SANTA CRUZ	16.000	15.945	100%
COCHABAMBA	14.000	16.848	120%
TOTAL	80.000	84.366	105%

La ejecución física de Instalaciones Internas por predio, nos muestra que alcanzaron su ejecución en un 105%. Por cuanto su grado de eficacia de concluye que la gestión fue Muy eficaz.

Para determinar el grado de efectividad, no se pudo llegar a evaluar por la dificultad que conlleva obtener el grado de satisfacción de los usuarios finales. Sin embargo, de acuerdo al boletín anual 2013, El consumo de gas natural en el mercado interno, durante la gestión 2013, alcanzo un promedio de 9,14 MMm3/día, de los cuales el sector “Residencial, Comercial, Industrial y Transporte Vehicular”, es el mayor consumidor con un promedio de 4,40 MMm3/día, que representa el 48,09% del total comercializado, le sigue el sector eléctrico, con un consumo promedio de 4,12 MMm3/día que equivale al 45.05%, y consumidores directos y otros con 0,63 MMm3/día que significa el 6,86% del total.

Esta conclusión podría de coadyuvar a concluir sobre el grado de efectividad.

De acuerdo a la evaluación de los componentes eficacia, eficiencia, economía y efectividad para la gestión 2013 de la Gerencia Nacional de Redes y Gas, se concluye ha cumplido con eficacia, eficiencia y economía las operaciones respecto a incrementar el número de centros urbanos que disponen el servicio de gas natural domiciliario, proyectar nuevas conexiones domiciliarias, 100.000 nuevas conexiones domiciliarias por año y beneficiar con el sistema virtual de distribución de Gas Natural Líquido (GNL) en poblaciones intermedias alejadas durante la gestión 2013, Por otro lado las actividades desarrolladas por la Gerencia Nacional de Redes y Gas son efectivas ya que dio solución a la provisión continua del gas domiciliario. Además que genero un impacto social en el nivel de ahorro de los usuarios por los costos bajos.

Conclusión sobre el grado de “Economía”, en el mapa de auditoría la vertiente de eficiencia, se articuló con el hilo conductor de “Masificar el uso del gas natural en domicilios, comercios e industrias”, como sub hilo; la “Instalaciones internas” cuyo objetivo específico es “Determinar si el costo de la instalación de redes domiciliarias de gas guarda relación con el costo del servicio”. En el sector público, la programación presupuestaria constituye un referente de costo estándar, ya que su estimación al inicio guarda relación con el cálculo de los costos de instalación debidamente fundamentados y su ejecución constituye el precio de mercado en el

momento de su adquisición del bien o servicio. En consecuencia como se describió en el análisis como variable dependiente, mide el grado de costos invertidos en recursos para el cumplimiento de los objetivos y metas previstas, y se considera económico cuando el indicador está en el rango de calificación de 90% a 100% y muy económico cuando es menor a 90%.

Cuadro N° 27: Ejecución Financiera de Inversiones 2013

CAT. PROG.	SISIN	DETALLE	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	EJECUCION
			APROBADO Bs.	EJECUTADO Bs.	%
42-0000-001		Cambio de la Matriz	268.770.908,00	163.112.370,04	59,81%
42-0001-000	513-03001-00000	Construcción Redes de Gas domiciliario 39K	295.306.400,00	264.337.633,59	89,51%
42-0002-000	513-03088-00000	Implementación gas virtual GNL	3.616.600,00	-	0,00%
42-0003-000	513-03098-00000	Construcción infraestructura para el banco de calibración y contraste de medidores El Alto	199.141,00	-	0,00%
42-0004-000	513-030089-00000	Construcción redes de gas La Paz, El Alto y Oruro	181.614.786,00	159.567.913,84	87,86%
11-0006-000	513-00029-00000	Construcción edificio redes de gas El Alto	5.424.163,00	5.361.899,17	98,85%
12-0007-000	513-03101-00000	Remodelación y re funcionalización museo de la nacionalización El Alto	1.781.231,00	-	0,00%
12-0008-000	513-00003-00000	Construcción galpones de materiales para la GNRGD en predio de PLEA El Alto	4.328.093,00	-	0,00%
42-0006-000	513-03095-00000	Construcción suministro de gas natural parque industrial Kallutaca	41.024.607,00	-	0,00%
42-0008-000	513-03090-00000	Construcción de redes de gas Chuquisaca y Potosí	37.426.340,00	31.433.326,64	83,99%
11-0007-000	513-03084-00000	Construcción edificio redes de gas Potosí	3.026.400,00	1.993.623,18	65,87%
42-0010-000	513-03901-00000	Construcción de redes de gas 39K Cochabamba	101.445.805,00	90.474.915,41	89,19%
11-0008-000	513-03083-00000	Construcción edificio redes de gas Santa Cruz	2.767.700,00	1.939.883,91	70,09%
42-0011-000	513-03092-00000	Construcción de redes de gas 39K Santa Cruz	142.068.944,00	137.256.063,72	96,61%
TOTAL Bs.			1.088.801.118,00	855.477.629,50	78,57%

Fuente: Reporte Poa y Ejecución Presupuestaria

Del análisis del cuadro anterior, se colige que la empresa alcanzado ejecutar sus recursos programados en un 78,57%, incluyendo las infraestructuras que no fueron ejecutadas, que no tienen relación directa con el objeto de auditoría de desempeño.

Programado: 1.088.801.118,00

Ejecutado: 855.477.629,50

Grado de Ejecución: 78,57%

De la ejecución financiera de Inversiones 2013, en relación al presupuesto aprobado respecto de la ejecución en un 78, 57%, se concluye que es parcialmente eficiente.

Cuadro N° 28: Ejecución Financiera de Inversiones 2013

SISIN	GERENCIA NACIONAL DE REDES DE GAS Y DUCTO	PROGRAMADO Bs.	EJECUTADO Bs.	%
513-03091-00000	Construcción Redes de Gas 39k Cochabamba	101.445.805	90.474.915	89,2%
513-03092-00000	Construcción Redes de Gas 39K Santa Cruz	142.068.944	137.261.966	96,6%
513-03090-00000	Construcción Redes de Gas Chuquisaca y Potosí	37.426.340	31.433.327	84,0%
513-03001-00000	Construcción Redes de Gas Domiciliario 39K	295.306.400	265.658.794	90,0%
513-03089-00000	Construcción Redes de Gas, La Paz, Oruro y Potosí	181.614.786	159.567.914	87,9%
TOTAL		757.862.275	684.396.916	90,3%

Fuente: Reporte Poa y Ejecución Presupuestaria

Durante la gestión 2013 se logró ejecutar un 90,3% de ejecución presupuestaria, como conclusión del grado de economía, los costos invertidos en todos los casos son inferiores a lo programado, lo programado constituye base de costos estándar, ya que para asignar en el presupuesto se tuvo que sustentar con memoria de cálculos pertinentes. Por cuanto los costos ejecutados son económicos.

Cuadro N° 29: Ejecución Financiera de Inversiones 2013

SISIN	GERENCIA NACIONAL DE REDES DE GAS Y DUCTO	PROGRAMADO Bs.	EJECUTADO Bs.	%
513-03091-00000	Construcción Redes de Gas 39k Cochabamba	101.445.805	90.474.915	89,2%
513-03092-00000	Construcción Redes de Gas 39K Santa Cruz	142.068.944	137.261.966	96,6%
513-03090-00000	Construcción Redes de Gas Chuquisaca y Potosí	37.426.340	31.433.327	84,0%
513-03001-00000	Construcción Redes de Gas Domiciliario 39K	295.306.400	265.658.794	90,0%
513-03089-00000	Construcción Redes de Gas, La Paz, Oruro y Potosí	181.614.786	159.567.914	87,9%
513-03098-00000	Construcción de Infraestructura para el banco de calibración El Alto	199.141		0,0%
513-00003-00000	Construcción Galpones de Materiales para la GNRGD	4.328.093		0,0%
513-03101-00000	Construcción Museo de la Nacionalización El Alto	1.781.231		0,0%
513-03083-00000	Construcción Edificio Redes de Gas Santa Cruz	2.767.700	1.939.884	70,1%
513-03084-00000	Construcción Edificio Redes de Gas Potosí	3.026.400	2.045.681	67,6%
513-00029-00000	Construcción Edificio Redes de El Alto	5.424.163	5.361.899	98,9%
513-03095-00000	Construcción Suministros de Gas Natural Parque Industrial Kallutaka	41.024.607		0,0%
513-03088-00000	Implementación Distribución Gas Virtual GNL Nacional	3.616.600		0,0%
TOTAL		820.030.210	684.396.916	83,5%

Fuente: Reporte Poa y Ejecución Presupuestaria

Considerando los proyectos de infraestructura en la evaluación, la ejecución presupuestaria de gastos, al cierre del ejercicio fiscal 2013, alcanza 83,5%

6.1.5 Dictamen de Auditoría de Desempeño

Finalmente, la metodología de auditoría de desempeño, permite expresar una opinión respecto del cumplimiento de los objetivos y metas, de la política pública, programa, proyecto o rubro examinado conforme al ordenamiento legal, así como al establecimiento de indicadores estratégicos y de gestión, bajo los parámetros de modelo y espíritu del "DICTAMEN" de auditoría financiera.

De la evaluación y análisis de los objetivos y metas relacionadas a los planes de largo, mediano y corto plazo, existe incoherencias en los indicadores, aspecto que limita al auditor expresar un dictamen con opinión limpia. Por cuanto producto de la evaluación de la metodología, corresponde expresar en el caso de estudio, un dictamen con Salvedad como sigue:

Tipo de Dictamen

CON SALVEDAD

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad auditada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Dirección General de Auditoría de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos considera que la Gerencia Nacional de Redes y Gas cumplió con los objetivos de la política de cambio de la matriz energética en términos de contribuir al cambio de la matriz energética del país, masificando el uso del gas natural en domicilios, comercios e industrias, y brindar la infraestructura necesaria para la oferta de gas natural vehicular

En 2013, la entidad auditada cumplió con la meta de incrementar el número de centros urbanos que disponen el servicio de gas natural domiciliario, proyectar nuevas conexiones domiciliarias, 100.000 nuevas conexiones domiciliarias por año y beneficiar con el sistema virtual de distribución de Gas Natural Líquido (GNL) en poblaciones intermedias alejadas durante la gestión 2013.

Respecto de los indicadores cualitativos y cuantitativos, se ha observado que no son coherentes con las metas a largo plazo, mediano y corto plazo, cuando debía ser coherente con los planes y las estadísticas de los boletines anuales.

De acuerdo a la evaluación de los componentes eficacia, eficiencia, economía y efectividad para la gestión 2013 de la Gerencia Nacional de Redes y Gas, se concluye ha cumplido con eficacia, eficiencia y economía las operaciones.

6.2 RECOMENDACIONES

Proyectar nuevas investigaciones en las que permita profundizar en la evidencia de la efectividad de un método que se utilizan de acuerdo a sus realidades, y más aún cuando existe voluntad política de transparentar, exigir la rendición de cuentas del uso y destino de los recursos el Estado en beneficio de la sociedad.

Nuestra realidad en el sistema de control gubernamental, es que nos hemos focalizado en emitir opiniones sobre la razonabilidad de los estados financieros, o en cuyo caso de practicar solamente auditoría especiales, de cumplimiento del ordenamiento jurídico. Sin embargo descuidamos la razón de ser las empresas estratégicas, los mandatos legales con los que fueron creados o constituidos, en qué grado contribuyen a las políticas públicas de desarrollo.

Por último se recomienda utilizar este método aplicado por la Auditoría Superior de la Federación – Cámara de Diputados de México en auditoría de desempeño, porque la metodología se caracteriza por su flexibilidad y adaptabilidad a nuestra realidad, nos permite interrelacionar la simbiosis que existe entre la política y la administración. Prejuicio que nos tiene hasta ahora a los contadores públicos de conocer esta realidad y evaluar con las técnicas y procedimientos de auditoría pertinentes, de una forma coherente para emitir una opinión razonable sobre el cumplimiento de objetivos respecto a los planes de largo, mediano y corto plazo en las empresas estratégicas del Estado Plurinacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRFICAS

- Freddy Aliendre España (2014): Governance 3ra. Edición: Simbiosis de la Política y el Management.
- Rodrigo Barrantes Echavarría, Investigación un Camino al Conocimiento- Un Enfoque Cuantitativo y Cualitativo, EUNED, San José Costa Rica, 2001.
- Programa de Gobierno 2006-2010 “Bolivia Digna Soberana y Productiva para Vivir Bien.

- Cesar Ferrari “Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina”. Nueva Sociedad. Revista Trimestral No. 199
- Decreto Supremo N° 29272, Plan Nacional de Desarrollo, Gaceta Oficial de Bolivia -2007
- Juan Rocha Claros, Auditoría Operativa o de Gestión y Aplicación Práctica, Cochabamba-Bolivia, 2015.
- Rubén Centellas España, Auditoría Operacional un Instrumentos de Evaluación Integral de las Empresas, Artes Gráficas APOLO, La Paz-Bolivia, 2002.
- Julio Rocha Chavarria, Auditoría Operativa-Metodología para Evaluación Integral de la Gestión Empresarial, CESAGE, Santa Cruz-Bolivia, 2014.
- Contraloría General de la República de Venezuela, Cuadernos de Auditoría- Metodología para la Auditoría de Gestión, 1999.
- INTOSAI, ISSAI 3000-Normas y Directrices para la Auditoría de Rendimiento basada en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI.
- Gonzalo Mariner. “Planificación y Presupuesto por Programas
- Arsenio Farell Cubillas, Antonio Gómez Espiñeira y Mario López Araiza Orozco “ Auditoría de Desempeño”, Instituto Mexicano de Contadores Públicos.- 2001
- Contraloría General del Estado, Norma Básica de Auditoría Operacional, Resolución N° CGE/094/2012, Código: NE/CE-013, Artes Gráficas Sagitario S.R.L
- Contraloría General de la Republica (actual del estado), Instructivo I/AI-089, Elaboración del Memorándum de Planificación de Auditoría Operacional, Versión: 01; Vigencia: 11/2002.
- Contraloría General de la Republica (actual del estado), Instructivo I/AI-089, Elaboración del Memorándum de Planificación de Auditoría Operacional, Versión: 01; Vigencia: 11/2002.
- Contraloría General del Estado, Proceso de Auditoría Operacional, Texto para participantes del CENCAP