



ASF Auditoría
Superior
de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS

**REVISIÓN INTERNACIONAL
ENTRE PARES
SOBRE LA PRÁCTICA DE
AUDITORÍAS OPERATIVAS
DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

2011

INFORME SOBRE LA REVISIÓN INTERNACIONAL ENTRE PARES A LA PRÁCTICA DE AUDITORÍAS OPERATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

María del Rocío Aguilar Montoya
Contralora General de la República de Costa Rica

Hemos examinado el proceso sustantivo o fiscalizador de las auditorías operativas (desempeño o rendimiento) de la Contraloría General de la República (CGR) de Costa Rica, en relación con las auditorías practicadas en el ejercicio 2010 reportadas en la Memoria Anual presentada a la Asamblea Legislativa.

Los criterios para evaluar el proceso fiscalizador de las auditorías operativas y evaluativas de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) se basaron en las normas y lineamientos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), así como en el marco legal-normativo establecido por la CGR de Costa Rica.

El marco legal-normativo de la Contraloría abarca su estructura organizacional y las políticas y procedimientos establecidos para brindar certeza razonable sobre el cumplimiento de las normas de auditoría de la INTOSAI.

La DFOE es responsable del diseño y cumplimiento del proceso fiscalizador de las auditorías operativas y evaluativas, incluyendo la calidad de sus productos. Nuestra responsabilidad es emitir una opinión respecto de si el proceso está adecuadamente diseñado y opera con eficacia en el logro de sus objetivos.

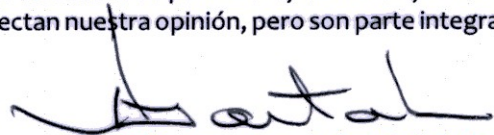
Nuestro examen fue realizado de conformidad con los lineamientos de revisión entre pares y otras normas de la INTOSAI, así como las normas internas de la CGR.

El equipo revisor se conformó por especialistas en la práctica de auditorías de desempeño, el sistema de gestión de calidad y la normativa en la fiscalización superior.

Con la revisión adquirimos conocimiento sobre el sistema de aseguramiento de la calidad de la CGR respecto de la práctica de las auditorías operativas y evaluativas; revisamos si las políticas y procedimientos aplicables fueron diseñados eficazmente, y se verificó su cumplimiento en una muestra de 6 de 24 auditorías operativas practicadas en el ejercicio 2010, que representaron el 25.0%.

En nuestra opinión, el marco legal-normativo y el sistema de aseguramiento de la calidad, que incluyen las políticas y procedimientos que sustentan el proceso de fiscalización posterior de la CGR, fue diseñado en forma adecuada y operó razonablemente durante el ejercicio 2010 para asegurar el cumplimiento de la legislación vigente y de las normas de la INTOSAI.

Adjunto a esta misiva se encuentran nuestras recomendaciones derivadas de la revisión a la práctica de las auditorías operativas de la CGR y su aplicación, incluyendo las buenas prácticas, áreas que requieren especial atención y sugerencias que podrían considerarse para la mejora de la ejecución de auditorías operativas. Estas recomendaciones no afectan nuestra opinión, pero son parte integral de nuestro informe.



CPC. Juan Manuel Portal Martínez
Auditor Superior de la Federación de México
Diciembre de 2011
Ciudad de México, Distrito Federal

CONTENIDO

INFORME SOBRE LA REVISIÓN INTERNACIONAL ENTRE PARES A LA PRÁCTICA DE AUDITORÍAS OPERATIVAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

1. Antecedentes de la Contraloría General de la República de Costa Rica y de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa	5
2. Información sobre la Revisión entre Pares	6
2.1. Objetivo de la Revisión entre Pares	
2.2. Alcance de la Revisión	
2.3. Fuentes de Evidencia	
3. Sistema de Aseguramiento de la Calidad	7
4. Buenas Prácticas y Sugerencias para Fortalecer la Práctica de Auditorías Operativas	8
4.1. Buenas Prácticas	
4.2. Oportunidades de Mejora	
4.3. Sugerencias para el Fortalecimiento de la Práctica de Auditorías Operativas	
5. Miembros del Equipo Revisor	12

1. Antecedentes de la Contraloría General de la República de Costa Rica y de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

En la Constitución Política de la República de Costa Rica se establece que la Contraloría General de la República (CGR) es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, con absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

La Contraloría está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, ambos funcionarios son nombrados por la Asamblea Legislativa dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial para un término de ocho años, pueden ser reelectos indefinidamente y gozarán de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes.

La Ley Orgánica de la CGR establece que tendrá acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, instrumento, cuenta, o declaración de los sujetos pasivos públicos. Podrá realizar auditorías financieras, operativas y de carácter especial; dictar los planes y programas de su función fiscalizadora, así como las políticas, los manuales técnicos y las directrices que deberán observar las entidades en el cumplimiento del control interno, por medio de los órganos correspondientes.

La CGR deberá presentar a la Asamblea Legislativa un informe o memoria anual respecto del cumplimiento de sus deberes y atribuciones del año anterior, con una exposición de opiniones y sugerencias que considere necesarias para el uso eficiente de los fondos públicos y enviarlo a cada uno de los diputados el 1 de mayo de cada año.

El Reglamento Orgánico de la CGR establece que su visión se orienta a garantizar a la sociedad costarricense la vigilancia efectiva de la Hacienda Pública y que el personal se regirá por los valores institucionales siguientes: integridad, compromiso, justicia, respeto y excelencia.

Conforme al reglamento, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) es el área encargada de cumplir el proceso de fiscalización posterior, que incluye las auditorías operativas; está conformada por nueve áreas de fiscalización y una Secretaría Técnica.

2. Información sobre la Revisión entre Pares

2.1. Objetivo de la Revisión entre Pares

Evaluar el proceso sustantivo o fiscalizador de auditoría operativa (desempeño o rendimiento), con base en los componentes siguientes:

- I. Revisar la congruencia de los procedimientos y lineamientos establecidos por la EFS de Costa Rica con las normas de la INTOSAI aplicables.
- II. Evaluar el cumplimiento de dichos procedimientos.

2.2. Alcance de la Revisión

Comprendió el proceso de fiscalización posterior relativo a las auditorías operativas. La CGR de Costa Rica y la ASF de México acordaron la evaluación de las auditorías del ejercicio económico 2010. El área revisada fue la DFOE, responsable de realizar este tipo de revisiones.

2.3. Fuentes de Evidencia

- Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) de la INTOSAI.
 - ◊ ISSAI 400.
 - ◊ ISSAI 3000.
 - ◊ ISSAI 5600.
- Marco jurídico
 - ◊ Constitución Política de la República de Costa Rica.
 - ◊ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Costa Rica.
 - ◊ Reglamento Orgánico de la Contraloría General de la República de Costa Rica.
 - ◊ Ley General de Control Interno.

- Marco normativo

- ◊ Manual General de Fiscalización Integral.
- ◊ Manual de Actividades Ocupacionales, 2010.
- ◊ Políticas de Buen Gobierno Corporativo.
- ◊ Plan Estratégico Institucional 2008-2012.
- ◊ Plan Táctico Institucional 2009-2011.
- ◊ Plan Anual Operativo 2010.
- ◊ Plan Nacional de Fiscalización de Control Basado en Riesgos 2010-2015.
- ◊ Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público.
- ◊ Directrices Relativas a la Elaboración del Informe y de la Nota Informe del Proceso de Fiscalización Posterior.
- ◊ Directrices Relativas a la Verificación del Cumplimiento de las Disposiciones.

- Otras

- ◊ Cruce de manuales y directrices de la CGR con las normas de auditoría de la INTOSAI.
- ◊ Presentaciones formales de diferentes funcionarios de la CGR.
- ◊ Entrevistas con los equipos de trabajo.
- ◊ Revisión documental de 6 de 24 auditorías reportadas como operativas.

3. Sistema de Aseguramiento de la Calidad

La CGR ha definido e implementado un sistema de aseguramiento de la calidad cuyo diseño está contenido en el Manual General de Fiscalización Integral (MAGEFI), en las Políticas de Buen Gobierno Corporativo (PBGC), en el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (MNGASP) y en diversas directrices, aplicables a las auditorías operativas.

4. Buenas Prácticas y Sugerencias para Fortalecer la Práctica de Auditorías Operativas

4.1. Buenas Prácticas

- **Independencia.-** El artículo 183 de la Constitución Política de la República de Costa Rica y 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General consagran su autonomía funcional y administrativa, lo cual garantiza la independencia de su labor fiscalizadora y le otorga atribuciones para formular y ejecutar su plan anual de auditorías, en las que se incluyen las revisiones operativas.
- **Principios éticos.-** La Contralora General de la República de Costa Rica aprobó en mayo de 2011 la publicación del Código de Conducta de los funcionarios y funcionarias, en términos de integridad, independencia, imparcialidad, objetividad, conflicto de intereses y secreto profesional.

La CGR basa sus principios de actuación en Políticas de Buen Gobierno Corporativo, práctica internacional que fomenta la calidad y la responsabilidad social de la gestión pública.

- **Planeación estratégica.-** La CGR, con objeto de cumplir con su misión, visión y objetivos estratégicos, instrumentó los documentos siguientes: Plan Estratégico Institucional 2008-2012; Plan Táctico Institucional 2009-2011; y el Plan Anual Operativo 2010. Este modelo de planeación identifica los riesgos más relevantes del universo de fiscalización, y es consistente en sus estrategias y líneas de acción, en concordancia con las normas de la INTOSAI.
- **Sistema de aseguramiento de la calidad.-** La CGR tiene definidas e instrumentadas políticas y procedimientos enfocados en la mejora continua del proceso de fiscalización posterior que son aplicables a las auditorías operativas, así como un Sistema de Control Interno orientado a la valoración de riesgos y cuenta con un programa de revisiones que desarrolla el área de Auditoría Interna. Estos mecanismos de control de calidad son complementados con la práctica de autoevaluaciones entre las gerencias de la DFOE.

La CGR ha diseñado herramientas y mecanismos en su etapa de planeación específica para asegurar un direccionamiento adecuado de las auditorías operativas, como son: Matriz de Decisión Estratégica, Matriz de Evaluación de Riesgos, Árbol de Problemas y Diagrama del Entorno. De igual manera

dispone de criterios para la selección de los proyectos mediante variables relacionadas con el tamaño de la entidad, la relevancia de los temas y la complejidad técnica.

Cuenta con un área específica para el seguimiento de las disposiciones que apoya su gestión en un sistema de monitoreo con alarmas que previenen las fechas de vencimiento. Asimismo, tiene diseñado un procedimiento de medición de los impactos de las disposiciones.

- Competencia de los auditores.- La Contraloría cuenta con equipos de auditoría con el grado académico y la experiencia institucional para realizar las tareas de fiscalización.

4.2. Oportunidades de Mejora

Durante el curso de nuestra revisión de la práctica de las auditorías operativas encontramos lo siguiente:

Planificación

- En la planeación detallada no fue posible identificar con precisión los objetivos, el alcance y los criterios de evaluación en las auditorías operativas de acuerdo con las vertientes de eficacia, eficiencia y economía.
- Se dispone de una metodología genérica para el proceso de fiscalización posterior, pero no se cuenta con una norma específica para las auditorías operativas.
- Los proyectos incluidos en el Plan Anual Operativo no se relacionan con el tipo de revisión, lo cual dificulta identificar las auditorías operativas.
- En nuestra revisión identificamos el uso de métodos de muestreo, sin embargo, no localizamos lineamientos específicos que regulen la aplicación de estas técnicas desde la etapa de planificación de las auditorías operativas.
- En algunos casos se identificaron cambios en los tipos de auditoría, objetivos y horas de ejecución que no se acreditaron con la documentación correspondiente.

Examen

En general, los procedimientos de auditoría de la muestra revisada se documentaron con evidencia suficiente, competente y pertinente, pero no fue posible identificar su vinculación con las vertientes de eficacia, eficiencia y economía y en algunos casos con los objetivos de la auditoría.

Comunicación de resultados

- Los resultados de los informes de las auditorías operativas de la muestra revisada son congruentes con los objetivos, las conclusiones y las disposiciones emitidas, pero no se estructuran conforme a las vertientes de eficacia, eficiencia y economía, de acuerdo con las normas aplicables .
- En la muestra seleccionada se encontró que en una auditoría operativa se reportaron los resultados de un dictamen sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en un documento denominado Nota informe, lo cual genera confusión al no estar estandarizada con la forma en que reportan el resto de las auditorías operativas.

4.3. Sugerencias para el Fortalecimiento de la Práctica de Auditorías Operativas

Con el propósito de fortalecer la práctica de auditorías operativas, el grupo revisor presenta las sugerencias siguientes:

Incluir en las directrices aspectos normativos para:

- Identificar con precisión los objetivos, el alcance y los criterios de evaluación en las auditorías operativas de acuerdo con las vertientes de eficacia, eficiencia y economía, como lo señalan las normas de INTOSAI (ISSAI 400 y 3000).
- Regular lo relativo a la cobertura de las auditorías operativas en función del total de revisiones, a fin de que se fortalezca

el proceso de fiscalización de este tipo de auditorías, que constituyen un elemento fundamental para el análisis y evaluación del cumplimiento de las políticas públicas.

- Perfeccionar los procedimientos para la formulación de hipótesis de trabajo y preguntas clave que guíen el desarrollo de las auditorías operativas, por considerarse aspectos fundamentales de las normas de la INTOSAI.
- Establecer métodos de evaluación con base en indicadores para medir el desempeño de las entidades.
- Estandarizar la formulación o elaboración de los informes de las auditorías operativas.
- Regular los aspectos relativos a la denominación de los títulos de las auditorías operativas, ya que en diversos casos se utilizan indistintamente los términos de estudio, evaluación, auditoría o proyecto.
- Definir procedimientos para verificar la calidad y confiabilidad de la información entregada por los entes auditados.
- Establecer criterios en el proceso de seguimiento para dar por cumplidas las disposiciones que derivan de las auditorías operativas.

Instrumentar un programa de capacitación en la DFOE a fin de:

- Mejorar los conocimientos y habilidades del personal en la práctica de auditorías operativas.
- Difundir al personal fiscalizador, la ISSAI 3000 “Directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las normas de auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI”, con objeto de que los grupos de trabajo complementen su formación profesional en esta materia.
- Reforzar, en lo general, el conocimiento de la metodología de las auditorías operativas.
- Fortalecer la preparación del personal fiscalizador en el uso y manejo de las técnicas estadísticas para la determinación de las muestras.

