

Versión para aprobación

INTOSAI



Orientación sobre la Auditoría de Desarrollo y Uso de Indicadores Nacionales Clave

GUID 5290

Aprobado condicionalmente por el FIPP

28 de junio de 2019

Fecha de entrada en vigor:

GRUPO DE TRABAJO SOBRE INDICADORES NACIONALES CLAVE DE LA INTOSAI (GRUPO DE TRABAJO)

LA SECRETARÍA DEL GRUPO DE TRABAJO

CÁMARA DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA • ZUBOVSKAYA, 2 • 119 991, MOSCÚ • FEDERACIÓN DE RUSIA

TEL.: +7 (495) 986-05-09 • FAX: +7 (495) 986-09-52 • E-MAIL: INFO@ACH.GOV.RU

INTOSAI



Secretaría General de la INTOSAI – RECHNUNGSHOF
(Tribunal de Cuentas de la República de Austria)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
1033 VIENA
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69
E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
1. INTRODUCCIÓN	5
2. DEFINICIÓN DE KNI	6
3. OBJETIVO	7
4. ALCANCE	8
5. CONCEPTOS CENTRALES DE LA AUDITORÍA DE DESARROLLO Y USO DE KNI	9
5.1 <i>Independencia y ética</i>	9
5.2 <i>Destinatarios previstos y partes responsables</i>	10
5.3 <i>Asunto</i>	10
5.4 <i>Objetivo(s) de auditoría</i>	11
5.5 <i>Enfoque de auditoría</i>	12
5.6 <i>Criterios de auditoría</i>	13
5.7 <i>Habilidades</i>	13
6. ESTRUCTURA DE CRITERIOS PARA LA AUDITORÍA DE DESARROLLO Y USO DE KNI	14
6.1 <i>Análisis del marco legal y metodológico</i>	15
6.2 <i>Análisis de la suficiencia y relevancia del conjunto de indicadores</i>	16
6.3 <i>Calidad del conjunto de indicadores</i>	17
6.4 <i>Coherencia del sistema de KNI con otras actividades</i>	20
6.5 <i>Viabilidad y solidez de los valores objetivo de los indicadores</i>	21
6.6 <i>Idoneidad de los procedimientos de monitoreo y evaluación</i>	22
6.7 <i>Evaluación del logro de las metas</i>	22
ANEXO A - Definiciones	24
ANEXO B - Fuentes acreditadas	26

ABREVIATURAS

GUID	Orientación de la INTOSAI
INCOSAI	Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
INTOSAI-P 1	Declaración de Lima
INTOSAI-P 10	Declaración de México sobre la Independencia de las EFS
ISSAI 100	Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público
ISSAI 300	Principios de la Auditoría de Desempeño
ISSAI 400	Principios de la Auditoría de Cumplimiento
ISSAI 3000	Norma para la Auditoría de Desempeño
GUID 3910	Conceptos centrales de la auditoría de desempeño
GUID 3920	El Proceso de la Auditoría de Desempeño
GUID 9020	Evaluación de las Políticas Públicas (Documento pre-IFPP)
ISSAI 4000	Norma para la Auditoría de Cumplimiento
KNI	Indicadores Nacionales Clave
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
EFS, las	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ODS, los	Objetivos de Desarrollo Sostenible
NU	Naciones Unidas
WGKNI	Grupo de Trabajo sobre Indicadores Nacionales Clave de la INTOSAI

1. INTRODUCCIÓN

1. A medida que el ritmo del cambio se acelera en todos los aspectos de la vida, los gobiernos nacionales de todo el mundo se enfrentan a desafíos nuevos y más complejos en materia de desempeño y rendición de cuentas. Abordar estos desafíos significa alinear los programas y las políticas de los gobiernos con los productos orientados a los resultados que preocupan a la ciudadanía. Esto requiere una toma de decisiones informada con respecto a los objetivos estratégicos y metas políticas, la puesta en práctica de medidas enfocadas a garantizar la economía, la eficiencia y la eficacia en su aplicación, así como el logro de los impactos previstos.

2. Vistas sus funciones y responsabilidades dentro de los gobiernos nacionales para garantizar la rendición de cuentas y el buen desempeño, las EFS pueden desempeñar un papel significativo en la determinación de formas para abordar algunos retos fundamentales a los que se enfrentan los países.

3. Una herramienta vital para abordar estos desafíos y alcanzar los resultados nacionales es el desarrollo de sistemas de medición del desempeño y de evaluación de los impactos basados en indicadores clave. Estos sistemas pueden permitir evaluar las condiciones y tendencias, medir el avance hacia los resultados deseados, acreditar el logro de los objetivos y, finalmente, evaluar los impactos directos e indirectos de las acciones emprendidas. Los resultados se pueden utilizar para fundamentar la planificación estratégica, mejorar la presentación de informes sobre el desempeño y la rendición de cuentas, así como facilitar el análisis eficaz de las políticas y la evaluación de los procedimientos y programas públicos.

4. Los sistemas de evaluación del desempeño basados en indicadores clave fueron un tema tratado en el XIX INCOSAI de México en 2007. Los Acuerdos de México recogen las cinco funciones que las EFS pueden desempeñar en el desarrollo y el uso de sistemas de indicadores:

- a. identificar la necesidad de contar con KNI en el país;
- b. contribuir a ciertas actividades de difusión y promoción en materia de KNI;
- c. evaluar el proceso utilizado en el desarrollo de los indicadores y/o los sistemas;
- d. auditar la calidad, validez y fiabilidad de la información sobre los indicadores;
- e. utilizar indicadores para evaluar el progreso nacional e informar sobre él.

5. Con el fin de facilitar el intercambio de información entre sus EFS miembros y asegurar su éxito en la realización de las diversas funciones relativas al trabajo con los Indicadores Nacionales Clave (KNI), se creó el WGKNI de la INTOSAI.

6. De acuerdo con la Resolución A/Res/70/1 de las Naciones Unidas (párrafos 47 y 48), los gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los ODS y las metas de las Naciones Unidas. “Se están elaborando indicadores para contribuir a esa labor. Se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones”. La Prioridad Transversal 2 del Plan Estratégico 2017-2022 de la INTOSAI se centra en contribuir al seguimiento y la revisión de los ODS en el contexto de los esfuerzos de desarrollo sostenible específicos de cada nación y los mandatos de cada una de las EFS. El establecimiento de marcos de datos adecuados a nivel nacional constituye una parte esencial de la integración de los ODS en el contexto nacional, así como del seguimiento y monitoreo de la implementación de los ODS.

7. La GUID 5290 - *Orientación sobre la Auditoría de Desarrollo y Uso de Indicadores Nacionales Clave* se desarrolla dentro del Marco de Pronunciamientos Profesionales de la INTOSAI (IFPP) en base a los conceptos y principios básicos descritos en la ISSAI 100 - Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público.

2. DEFINICIÓN DE KNI

8. Definición. A efectos de esta GUID, los KNI se definen como un conjunto de indicadores usados por el gobierno para definir objetivos, monitorear el progreso y evaluar el logro de metas, así como para medir el desempeño en sus actividades, programas, políticas, operaciones o acciones y los impactos directos e indirectos de las políticas y los programas públicos.

9. Tal y como se define en la ISSAI 300 - Principios de la Auditoría de Desempeño, la auditoría de desempeño es una revisión independiente, objetiva y fiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora. Los principios de economía, eficiencia y eficacia se definen como sigue:

- El principio de *economía* significa minimizar los costes de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio.

- El principio de *eficiencia* significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad.

- El principio de *eficacia* se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos.

..

10. La información sobre la calidad y la cantidad de los recursos utilizados, productos entregados y resultados logrados se presenta mediante indicadores, como p. ej. mediciones cuantitativas o cualitativas que describen una condición económica, ambiental, social, cultural o de otro tipo a lo largo del tiempo. Por consiguiente, una herramienta importante a efectos de la evaluación de la economía, la eficiencia y la eficacia de las acciones del gobierno, así como de sus sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones, es la inclusión de un conjunto de indicadores capaces de aportar información al proceso de toma de decisiones estratégicas. La auditoría de desarrollo y uso de indicadores se vuelve relevante en el momento en el que el poder ejecutivo da este importante paso.

11. Los indicadores clave son esenciales, asimismo, para medir el impacto y la utilidad de las políticas y programas públicos y determinar si existen áreas de mejora, en particular a través de la aplicación de las técnicas estadísticas y econométricas apropiadas.

12. Los modelos de gestión del desarrollo y los métodos de medición del desempeño o de los impactos dependen en gran medida de los sistemas políticos, jurídicos y administrativos del país. Estos sistemas pueden ser centralizados o descentralizados. Los indicadores económicos, sociales y ambientales pueden ser usados para el monitoreo del actual desarrollo socioeconómico del Estado o pueden integrarse en el proceso de toma de decisiones estratégicas y referirse a actividades gubernamentales.

13. Los indicadores se pueden organizar en conjuntos jerárquicos e interrelacionados que incluyen:

- indicadores globales (p.ej. los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las NU),
- indicadores nacionales (p.ej. medio ambiente, salud, educación, bienestar social),
- indicadores sobre el Estado o el sector público,
- indicadores de entidades y dependencias gubernamentales e
- indicadores de servicios, programas o políticas.

14. Los delegados del XIX INCOSAI acordaron que las EFS podrían examinar los indicadores en cualquier nivel (y utilizarlos como parte de sus auditorías de desempeño) y analizar asimismo las interrelaciones y concordancias entre sus distintos niveles.

15. El Anexo A contiene una lista completa de las definiciones utilizadas en esta GUID.

3. OBJETIVO

16. Esta GUID es una orientación no obligatoria que busca apoyar a las EFS que deciden realizar una auditoría de desarrollo y uso de KNI.

17. Esta GUID tiene por objeto mejorar el desempeño operativo de las EFS en la práctica de la auditoría de desarrollo y uso de KNI. Por consiguiente, en la Parte 5 de la GUID se examinan la ISSAI 3000 - Norma para la Auditoría de Desempeño, y la ISSAI 4000 - Norma para la Auditoría de Cumplimiento, y se traducen a unas orientaciones más específicas, detalladas y operativas.

18. Esta GUID contiene una descripción detallada y estructurada de las preguntas de auditoría relevantes para la evaluación del correcto funcionamiento de los sistemas de medición del desempeño o de los impactos. Puede ser utilizada por las EFS mientras se estén creando gradualmente las capacidades y competencias necesarias para este tipo de evaluación.

19. Esta GUID tiene como objetivo, asimismo, ayudar a los auditores a comprender la materia específica de la auditoría de desarrollo y uso de KNI y a aplicar las ISSAI pertinentes. Este objetivo se logra tanto mediante el tratamiento de los principios fundamentales de auditoría en la Parte 5 como a través de la descripción detallada de la materia en la Parte 6.

4. ALCANCE

20. El alcance de esta GUID cubre los encargos de auditoría y de evaluación como un elemento clave de los esfuerzos de las EFS a efectos de asegurar que la información relevante y fiable esté disponible y se aplique adecuadamente en el proceso de toma de decisiones estratégicas.

21. Los elementos de la auditoría de desarrollo y uso de KNI pueden conformar un encargo independiente, pero también formar parte de una auditoría más amplia que cubra aspectos de la auditoría de cumplimiento, de desempeño o financiera, así como de una evaluación integral. En caso de que existan solapamientos, deben observarse todas las normas pertinentes. Esto puede no ser factible en todos los casos, ya que las diferentes normas pueden contener diferentes prioridades. En tales casos, el objetivo principal de la auditoría guiará al auditor a la identificación de las normas aplicables.

22. Dependiendo de la naturaleza y composición del sistema de medición del desempeño y de los indicadores correspondientes, así como del mandato, las políticas internas y los resultados esperados por los destinatarios previstos de los informes de auditoría, las EFS pueden decidir concentrar sus esfuerzos en los encargos de auditoría de desarrollo y uso de KNI en cualquiera de los tres principios (economía, eficiencia y eficacia de las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno) o en cualquier combinación de estos. Las EFS también pueden decidir centrarse en la evaluación del uso de KNI para la medición de los impactos y la utilidad de las políticas públicas. La periodicidad de este tipo de auditorías será determinada individualmente por cada EFS.

23. Un caso de especial importancia con respecto a la aplicación de esta GUID lo representa la auditoría sobre el grado de preparación e implementación de los ODS de las NU a nivel nacional. En particular, esta GUID es susceptible de ser utilizada para apoyar las acciones de las EFS encaminadas a llevar a cabo auditorías de preparación para la implementación de los ODS de acuerdo con el documento guía de la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) "Auditando la Preparación para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible".

24. La finalidad de esta GUID es su utilización durante todas las partes del proceso de auditoría definido en la ISSAI 100.

25. En caso de que la auditoría de los KNI forme parte de encargos de auditoría de desempeño de las EFS, se recomienda utilizarla conforme a las ISSAI 300 e ISSAI 3000. También debe ser leída y aplicada junto con la GUID 3910 y la GUID 3920.

26. En caso de que las actividades gubernamentales destinadas a reunir y divulgar un conjunto de KNI estén explícitamente reguladas por decisiones parlamentarias, leyes, actos legislativos, políticas, códigos establecidos o términos acordados, la auditoría de desarrollo y uso de KNI puede utilizar los métodos de la auditoría de cumplimiento, proporcionando al (a los) destinatario(s) previsto(s) información sobre si las entidades públicas fiscalizadas siguen el reglamento pertinente. Para dar cabida a este tipo de casos, la GUID está alineada con la ISSAI 400 y la ISSAI 4000.

27. Esta GUID proporciona una orientación suplementaria de auditoría y no contiene ningún tipo de requerimiento obligatorio a efectos de su realización. Si la auditoría de desarrollo y uso de KNI se lleva a cabo bajo otras normas internacionales o nacionales, la GUID puede ser utilizada como referencia.

28. Esta GUID puede ser utilizada por las EFS que efectúen evaluaciones de políticas públicas con arreglo a la GUID 9020.

29. Las EFS pueden realizar encargos de certificación destinados a aumentar la confianza en la información proporcionada por los KNI. Este tipo de trabajos de certificación no están cubiertos por esta GUID.

5. CONCEPTOS CENTRALES DE LA AUDITORÍA DE DESARROLLO Y USO DE KNI

30. Esta parte pretende ayudar al auditor a interpretar los conceptos centrales de las normas antes citadas a la hora de preparar y realizar una auditoría de desarrollo y uso de KNI.

31. Incluye los requerimientos tal y como se detallan en las normas pertinentes (indicadas en negrita), así como comentarios destinados a facilitar su comprensión y aplicación durante la realización de una auditoría de desarrollo y uso de KNI. No se mencionan en esta parte algunos de los principios de la ISSAI 300 y de los requerimientos de la ISSAI 3000, tales como *Confianza y seguridad en la auditoría de desempeño*, *Riesgo de auditoría*, *Supervisión*, *Juicio y escepticismo profesional*, *Comunicación*, *Control de Calidad*, *Materialidad* y *Documentación*. Si la auditoría de desarrollo y uso de KNI se lleva a cabo en forma de auditoría de desempeño, es necesario seguir todos los requerimientos de las normas apropiadas.

32. En caso de que la auditoría de desarrollo y uso de KNI se realice en forma de auditoría de cumplimiento, se espera que la organización y realización de la auditoría siga en todos los aspectos relevantes los principios de la ISSAI 400 y/o los requerimientos de la ISSAI 4000.

5.1 Independencia y ética

33. **El auditor debe cumplir con los procedimientos de la EFS respecto a independencia y ética, que a su vez deben cumplir con las ISSAI relevantes sobre independencia y ética (ISSAI 3000/21).**

34. **El auditor debe tener cuidado en mantenerse independiente, de manera que los hallazgos y conclusiones de auditoría sean imparciales, y sean vistos de dicha forma por los destinatarios previstos (ISSAI 3000/23).**

35. En vista de sus funciones y responsabilidades únicas dentro de los países para ayudar a promover la transparencia y asegurar el desempeño y la rendición de cuentas, las EFS pueden desempeñar un papel fundamental al contribuir en el diseño, el desarrollo, la adopción y la mejora continua de los KNI. Sin embargo, los Acuerdos de México dejaron constancia de que los delegados del XIX INCOSAI estuvieron unánimemente de acuerdo en la necesidad de proteger la independencia de las EFS y de conservar su credibilidad, sin importar la función que, en su caso, ejerzan en su trabajo con los KNI. El mantenimiento de la independencia de las EFS es un requisito previo importante con vistas a auditar posteriormente la información proporcionada por los indicadores.

36. Las EFS deberían tratar de contribuir de manera positiva en este campo como una forma de aumentar su valor, a la vez que manejan cualquier riesgo que ello implique para su independencia. Al mismo tiempo y en línea con los Acuerdos de México, la decisión de una EFS en particular de trabajar con indicadores nacionales clave y la forma de hacerlo debe derivarse exclusivamente de su situación específica, que incluye su mandato y sus capacidades, así como las necesidades y prioridades de su país.

37. Prácticamente todos los delegados del XIX INCOSAI estuvieron de acuerdo en que las EFS no debían ser —ni debían ser consideradas— partícipes directas en la selección de indicadores; dicha selección debía correr a cargo de los responsables de formular las políticas y

otros líderes políticos. Existen dos formas de mitigar la percepción de una pérdida de independencia a las que se recurre con frecuencia. Las EFS pueden conservar su independencia suministrando únicamente asesoramiento técnico y especializado durante el desarrollo de los indicadores sin participar en la selección en sí. Este tipo de asesoramiento puede contener un conjunto relevante de características para evaluar la calidad de los indicadores y/o los procesos aplicados (estas cuestiones se debaten en la Parte 6 de la GUID). La otra opción ampliamente seguida consiste en no participar directamente en la fase de desarrollo de los indicadores (sino contribuir a ello indirectamente mediante la labor de auditoría) y desempeñar una función fiscalizadora después del desarrollo.

5.2 Destinatarios previstos y partes responsables

38. El auditor debe identificar de forma explícita a los destinatarios previstos y a las partes responsables de la auditoría, y durante la misma considerar la implicación de estos papeles con la finalidad de llevar a cabo la auditoría de forma pertinente (ISSAI 3000/25).

39. Las partes interesadas responsables del desarrollo y el uso de un sistema de KNI deberían ser identificadas. Entre estas se pueden encontrar instituciones responsables del desarrollo del sistema de KNI, tales como autoridades estatales, institutos de investigación y desarrollo, instituciones involucradas en cuestiones de rendición de cuentas de políticas públicas, institutos de estadística, o una red constituida por varias de las estructuras antes mencionadas, que interactúen sobre la base de un acuerdo especial. A la hora de identificar a las partes interesadas es necesario tener en cuenta los factores históricos, políticos, institucionales y culturales específicos del país. El papel y las responsabilidades de cada parte interesada tienen que estar claros para todos los departamentos gubernamentales participantes. Dependiendo del papel de las partes interesadas y del mandato de las EFS, las instituciones responsables de la acumulación y divulgación de los datos, así como las responsables de la evaluación y el análisis de la información contenida en el sistema de medición del desempeño, pueden ser consideradas partes responsables de la auditoría de desarrollo y uso de KNI.

40. Los destinatarios previstos de la auditoría de desarrollo y uso de KNI pueden ser órganos legislativos o de supervisión, incluyendo el Centro de Gobierno, además de las entidades encargadas de la gobernanza, el público en general o el mundo académico.

5.3 Asunto

41. El auditor debe identificar el asunto de la auditoría de desempeño (ISSAI 3000/29).

42. Si la EFS tiene la facultad de elegir la cobertura de las auditorías de cumplimiento, debe identificar los ámbitos significativos para el usuario o los usuarios previstos. (ISSAI 4000/64).

43. El asunto de la auditoría de desarrollo y uso de KNI puede tener dos vertientes. Por una parte, puede abarcar la calidad y la idoneidad de uso del sistema de medición del desempeño y, en particular, de los KNI utilizados para acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades, políticas públicas u organizaciones de carácter específico. Este tipo de enfoque del asunto está en línea con las funciones de las EFS identificadas por el XIX INCOSAI, como son la evaluación del proceso empleado para desarrollar los indicadores y/o sistemas y la verificación de la calidad, validez y fiabilidad de la información derivada de los indicadores. Por otra parte, la auditoría de desarrollo y uso de KNI también puede enfocarse a la evaluación y presentación de informes del progreso nacional con respecto al uso de indicadores. El asunto de una auditoría

de desarrollo y uso de KNI puede incluir las preguntas de auditoría de ambas partes o cualquier combinación de las mismas.

44. La temática del desarrollo y el uso de KNI puede resultar políticamente sensible, puesto que los indicadores están estrechamente relacionados con las metas y prioridades del gobierno o del parlamento. La auditoría de desarrollo y uso de KNI examina si los sistemas de medición del desempeño y los indicadores usados son los adecuados para evaluar la eficiencia y eficacia de la implementación de las decisiones tomadas y de los impactos que se buscaban. No cuestiona las intenciones y decisiones del poder legislativo o ejecutivo, sino que examina si existen carencias en el desarrollo y uso de los sistemas de medición del desempeño y de los KNI. Cuando una auditoría de desarrollo y uso de KNI revela debilidades, se anima a la EFS a presentar sus hallazgos de tal manera que se creen oportunidades para mejorar los sistemas de medición y evaluación del desempeño o de los impactos.

45. En particular, cabe señalar que para las partes interesadas los informes de auditoría de las EFS pueden no ser la única forma disponible para asegurar la calidad del marco de medición del desempeño y del sistema de KNI. También pueden disponer, por ejemplo, de los resultados de un monitoreo independiente por parte de organizaciones internacionales. En consecuencia, los auditores pueden decidir, en función de los recursos disponibles, dedicar sus esfuerzos a aquellos indicadores en los que tal monitoreo pueda no existir o ser considerado insuficiente por una EFS. Si durante la fase de presentación de informes los hallazgos de auditoría complementaran o cuestionaran los demás informes sobre el asunto, dichos hallazgos deberán destacarse adecuadamente en los informes.

46. En línea con los principios de la ISSAI 300, el asunto de una auditoría de desempeño no tiene que estar limitado a programas, entidades o fondos específicos, sino que también puede incluir actividades (con productos, resultados e impactos) o situaciones existentes (incluyendo sus causas y consecuencias). La información oportuna, útil, fiable y transparente es la herramienta más importante y poderosa de la que disponen los países a efectos de facilitar la planificación estratégica, evaluar los progresos, informar a la toma de decisiones y fortalecer la rendición de cuentas desde una perspectiva basada en el desempeño y orientada a los resultados. Por consiguiente, el asunto de la auditoría de desarrollo y uso de KNI puede incluir todas las cuestiones relacionadas con el desarrollo y el funcionamiento del sistema de medición del desempeño.

47. En el caso de los procesos de evaluación, los auditores tendrán que enfrentarse al difícil problema de la frecuente ausencia de KNI para medir los impactos no deseados o inesperados de la política evaluada, que, por definición, no se establecieron desde el principio, en el momento de lanzar la política.

5.4 Objetivo(s) de auditoría

48. El auditor debe establecer objetivo(s) de auditoría claramente definido(s), que se relacione(n) con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia. (ISSAI 3000/35).

49. El auditor debe articular el(los) objetivo(s) de la auditoría de forma suficientemente detallada para ser claro sobre las preguntas que serán respondidas, y para permitir un desarrollo lógico del diseño de la auditoría (ISSAI 3000/36).

50. Si el(los) objetivo(s) de la auditoría se formula(n) como preguntas de auditoría y se desglosan a su vez en sub-preguntas, entonces el auditor debe asegurarse de que se vinculen de forma temática y complementaria, que no se traslapen y que sean exhaustivas, de forma colectiva, al abordar la pregunta de auditoría en su generalidad. (ISSAI 3000/37).

51. El principal objetivo de la auditoría de desarrollo y uso de KNI podría ser una promoción constructiva de la implementación de procesos de toma de decisiones estratégicas basados en la evidencia, en los que se disponga de información relevante y fiable que se aplica adecuadamente a lo largo de las etapas. Esto no solo es un importante prerrequisito para una gobernanza económica, eficaz y eficiente, sino que también contribuye a la rendición de cuentas y a la transparencia. Se debe medir la idoneidad de uso y la calidad general de los sistemas de medición del desempeño con arreglo a criterios adecuados y analizar las causas de las desviaciones con respecto a dichos criterios u otros problemas. Los resultados del análisis pueden poner de manifiesto la viabilidad de las medidas adoptadas, así como constituir una evaluación de los impactos y riesgos asociados.

52. La auditoría de desarrollo y uso de KNI puede realizarse a modo de evaluación prospectiva, monitoreo continuo o análisis de seguimiento.

– La *evaluación prospectiva* se utiliza en la fase del desarrollo de actividades, programas, políticas, operaciones o acciones del gobierno. El principal objetivo de una auditoría con un encargo de este tipo es asegurar que el sistema de medición del desempeño propuesto no contenga deficiencias significativas, es decir, que vele por que los objetivos sean medibles, que se formulen criterios de evaluación y que exista una disposición para el monitoreo que proporcione información actualizada sobre indicadores clave concretos. Un tema esencial en términos de esta perspectiva es la calidad de los indicadores clave propuestos y su capacidad de medir los impactos de las políticas, así como los resultados de programas y actividades. También podría permitir evaluar la viabilidad y la calidad de la fundamentación de los objetivos y las metas políticas. Es la forma de auditoría con el mayor riesgo de pérdida de la independencia por parte de las EFS. Al mismo tiempo, las contribuciones de las EFS en esta etapa, en la que aún no se han tomado decisiones y los actores aún no están consolidados, pueden resultar ser las más relevantes.

– El *monitoreo continuo* se realiza durante la implementación de actividades, programas, políticas, operaciones o acciones del gobierno. Su objetivo es evaluar la calidad del monitoreo continuo, que proporciona información esencial sobre el valor de los indicadores clave, así como mantener la alineación de los indicadores, ya que los objetivos pueden haber cambiado. También puede incluir una evaluación sobre si sigue siendo posible alcanzar las metas políticas, además de proporcionar recomendaciones sobre posibles cambios a efectos de alcanzar los objetivos y producir los impactos esperados.

– El *análisis de seguimiento* se lleva a cabo una vez que las actividades, los programas, las políticas, las operaciones o las acciones del gobierno se hayan implementado en su totalidad. No solo pretende evaluar si se han alcanzado los objetivos y si se han observado impactos no deseados, sino también asegurarse de que se han aprendido las lecciones necesarias.

5.5 Enfoque de auditoría

53. El auditor debe elegir un enfoque de auditoría orientado a los resultados, al problema o al sistema, o una combinación de ellos (ISSAI 3000/40).

54. La auditoría de desarrollo y uso de KNI puede seguir cualquiera de los tres enfoques descritos en las ISSAI 300 e ISSAI 3000 (es decir, un enfoque orientado al sistema, un enfoque orientado a los resultados o un enfoque orientado al problema). En caso de que las preguntas sobre el desarrollo y uso de indicadores formen parte de un encargo de auditoría más amplio, el enfoque aplicado a estas preguntas debería estar en línea con el enfoque utilizado para el encargo en su conjunto. Si la auditoría de desarrollo y uso de KNI se lleva a cabo de forma

independiente o es el aspecto central del encargo, el enfoque orientado al sistema, es decir, el examen del funcionamiento adecuado de los sistemas de medición del desempeño, será el más apropiado. No obstante, la elección del enfoque a aplicar depende exclusivamente del auditor. La descripción estructurada del asunto de una auditoría de desarrollo y uso de KNI, así como los conjuntos de criterios de muestra esbozados en la Parte 6 de esta GUID, representan opciones sobre la forma de abordar la auditoría, que se deja en manos del auditor para que decida.

55. Es importante que durante la auditoría el auditor logre una buena comprensión de los sistemas de control interno relevantes y que examine si existen signos de irregularidades que puedan perjudicar la presentación de informes sobre los KNI (ISSAI 3000/74 e ISSAI 4000/131). El auditor debería comprender, asimismo, el rol que desempeña cualquier función de auditoría interna con respecto a los KNI.

5.6 Criterios de auditoría

56. El auditor debe establecer criterios de auditoría adecuados, que correspondan al (los) objetivo(s) de auditoría y a las preguntas de auditoría, y que se relacionen con los principios de economía, eficiencia y/o eficacia (ISSAI 3000/45).

57. El auditor debe, como parte de la planeación y/o conducción de la auditoría, discutir los criterios de auditoría con la entidad auditada (ISSAI 3000/49).

58. Si la EFS tiene la facultad de elegir la cobertura de las auditorías de cumplimiento, el auditor debe identificar los criterios de auditoría pertinentes antes de llevar a cabo el trabajo a fin de contar con una base para formular una conclusión o un dictamen sobre la materia controlada. (ISSAI 4000/110)

59. En la auditoría de desarrollo y uso de KNI los criterios de auditoría son los puntos de referencia que se utilizan para evaluar la idoneidad de uso y la calidad del sistema de medición del desempeño, así como para medir el progreso en el logro de las metas estratégicas y los objetivos políticos. Los objetivos, las preguntas y el enfoque de auditoría determinan la relevancia y el tipo de los criterios adecuados. La confianza de los destinatarios en los hallazgos y conclusiones de una auditoría de desempeño depende en gran medida de los criterios. Por lo tanto, es crucial seleccionar criterios fiables, objetivos, relevantes, completos y comprensibles.

60. Existen varios pronunciamientos de organizaciones internacionales en materia de desarrollo y uso de conjuntos de indicadores que pueden ser interpretados como KNI. Estos documentos describen las características deseables de los indicadores. Los auditores pueden utilizar este tipo de publicaciones para obtener una comprensión más profunda de los métodos aplicados en cuestiones tales como la medición del desempeño y de los impactos de programas y políticas o la medición del progreso de las sociedades y del bienestar de las personas. Una lista de las publicaciones relevantes de organizaciones internacionales se puede encontrar en la Base de Conocimientos de KNI (<http://kniknowledgebase.org/>). Las publicaciones más importantes se presentan en el Anexo B.

5.7 Habilidades

61. La EFS debe asegurarse de que el equipo de auditoría, de forma colectiva, cuente con las competencias profesionales necesarias para realizar la auditoría (ISSAI 3000/63).

62. Para poder realizar con éxito una auditoría de desarrollo y uso de KNI, las EFS necesitan ampliar significativamente los conocimientos, habilidades y capacidades de su personal. Los auditores que trabajen en KNI deberían tener capacidad analítica para analizar

áreas temáticas muy diversas y proporcionar perspectivas detalladas sobre indicadores individuales y los datos relacionados, como por ejemplo en cuestiones como la calidad de datos. Requieren habilidades y conocimientos en una serie de áreas técnicas importantes para trabajar en indicadores, incluyendo estadística, ciencia de datos, tecnología de la información, economía y contabilidad, administración pública, políticas públicas y ciencias políticas y otros ámbitos relevantes, así como conocimientos de asuntos económicos, ambientales, sociales, culturales y políticos clave. En especial, el proceso de evaluación de las políticas públicas requiere reunir un equipo multidisciplinario cuyos miembros sean capaces de manejar y comprender una amplia gama de KNI pertenecientes a muchos campos diferentes.

63. Las EFS también tienen que considerar, cada vez más, recurrir a la posibilidad de contratar las habilidades especializadas que necesitan y estudiar la forma de coordinar al personal contratado con el personal fijo a efectos de una colaboración eficaz. Las EFS que trabajan con otras EFS (a través de la INTOSAI o de otra forma) deberían esforzarse en proporcionar y alentar la capacitación y el desarrollo profesional de los recursos humanos. Tales iniciativas podrían ayudar a aprovechar el potencial del personal y a transmitirle nuevos conceptos, técnicas y métodos para que pueda desempeñar las diversas funciones asociadas al diseño, el desarrollo, la adopción, la mejora continua y la auditoría de los KNI.

6. ESTRUCTURA DE CRITERIOS PARA LA AUDITORÍA DE DESARROLLO Y USO DE KNI

64. A fin de lograr un enfoque de auditoría orientado al sistema, esta parte pretende describir de forma estructurada las preguntas de auditoría o evaluación relevantes para la evaluación de un adecuado funcionamiento de los sistemas de medición del desempeño y de los impactos, así como de los KNI como parte esencial de los mismos. Los criterios con sus correspondientes preguntas están organizados en seis amplias categorías (dominios), a saber:

- la evaluación del marco legal y metodológico del sistema de medición del desempeño y de los impactos;
- la evaluación de la suficiencia y relevancia del conjunto de indicadores;
- la evaluación de la calidad del conjunto de indicadores;
- la evaluación de la coherencia del sistema de medición del desempeño y de los impactos con otras actividades;
- la evaluación de la viabilidad y solidez de los valores de los indicadores;
- la evaluación de la idoneidad de los procesos de monitoreo y evaluación aplicados dentro del sistema de medición del desempeño y de los impactos.

65. En cada una de estas categorías, las preguntas de auditoría o de evaluación están organizadas según una estructura jerárquica en un modelo de madurez. Como resultado, la calidad del sistema de medición del desempeño y de los impactos en cada uno de los dominios se describe en términos de niveles diferenciados. Cada nivel cuenta con una o varias características específicas que pueden describirse con la correspondiente pregunta de auditoría o evaluación. Para que la evaluación pueda constatar un cierto nivel de madurez en un dominio, el sistema de medición del desempeño necesita satisfacer todos los requisitos de este nivel, así como los de todos los niveles inferiores.

66. Esta estructuración de las preguntas y de los criterios de auditoría o evaluación resulta ventajosa desde varios puntos de vista:

- en primer lugar, permite limitar el número de preguntas que se deben investigar durante la fase de realización de la auditoría o evaluación. Por lo general, las preguntas

correspondientes al menor nivel de madurez ya quedan satisfechas durante la etapa de planificación de la auditoría o evaluación, por lo que pueden ser excluidas del alcance de la investigación. Si durante la fase de realización se comprueba que no se cumplen los criterios de un determinado nivel, se puede no investigar las preguntas correspondientes a los niveles de madurez superiores, ya que la evaluación en su conjunto no se vería afectada.

– en segundo lugar, la estructuración de las preguntas en términos de un modelo de madurez refuerza la formulación recomendada por la ISSAI 300 con respecto a las recomendaciones constructivas susceptibles de contribuir significativamente a abordar las debilidades o los problemas identificados por la auditoría o la evaluación. Si durante la evaluación se constata la madurez de un sistema de KNI en un determinado dominio y a un determinado nivel, los criterios del nivel siguiente que se consideran no cumplidos remiten a los aspectos en los que la mejora redundaría en un mejor funcionamiento del sistema en su conjunto.

– en tercer lugar, permite la estructuración natural de las preguntas que se centran en lo que debería ser conforme a las leyes, reglamentos u objetivos, en lo que podría necesitar de mejores condiciones o en lo que se espera con arreglo a principios sólidos, conocimientos científicos y mejores prácticas. Generalmente, las leyes y los reglamentos existentes son una fuente de criterios que corresponden a los niveles más bajos de madurez. Las preguntas formuladas con respecto a qué es lo que se podría hacer bajo mejores condiciones, por ejemplo, a través de la inclusión de leyes y reglamentos utilizados para otras actividades, programas, políticas, operaciones o acciones gubernamentales, conformarían los niveles medios de un modelo de madurez; los principios sólidos, los conocimientos científicos y las mejores prácticas, sin embargo, proporcionan criterios para alcanzar los niveles más altos de madurez.

67. Las preguntas de los modelos de madurez que figuran a continuación y su distribución a los diferentes niveles son meramente ilustrativos, quedando pendiente su ajuste de conformidad con las leyes, reglamentos y prácticas pertinentes durante la fase de planificación de la auditoría. Alternativamente, el equipo auditor puede decidir no ceñirse a la estructuración de los criterios en forma de un modelo de madurez. En este caso, los modelos que figuran a continuación pueden servir como una lista de preguntas para evaluar la calidad de los sistemas de medición del desempeño. También cabe señalar que, con arreglo al mandato de las EFS, las políticas internas u otras consideraciones, el equipo de auditoría o evaluación puede decidir limitar el alcance de su trabajo solo a algunos de los niveles del modelo de madurez o solo a algunos de los dominios.

6.1 Análisis del marco legal y metodológico

68. El análisis del marco legal y metodológico que regula el desarrollo, el uso y la presentación de informes sobre los KNI es el primer paso esencial cuando se lleva a cabo un encargo de auditoría o de evaluación. Este marco puede ser esbozado en una ley federal o en documentos normativos especiales que reflejen la esfera de responsabilidad de todas las partes involucradas en el desarrollo y el uso de los KNI. La aplicación de los KNI y la presentación de informes al respecto también pueden estar reguladas por los documentos de desarrollo estratégico de cada país o en el derecho presupuestario, como parte del proceso de elaboración del presupuesto. Para algunas políticas públicas respaldadas por ley, la propia ley puede fijar la lista y la definición de los KNI que se utilizarán para continuar evaluando el impacto de su implementación.

69. Este marco puede establecer procedimientos formales para desarrollar los KNI, así como identificar etapas específicas en el desarrollo del sistema de KNI y las responsabilidades en cada una de dichas etapas. También puede especificar los requisitos que los indicadores

tienen que cumplir para ser incluidos en el conjunto de KNI. Otro posible elemento dentro de este tipo de marco regulatorio sería un mecanismo de control eficaz, que asegure el cumplimiento de las normas introducidas y las metodologías adoptadas. Finalmente, el marco podría establecer las normas y responsabilidades con respecto a los esfuerzos dirigidos a recopilar y divulgar los KNI.

70. Cabe señalar que un marco más maduro y detallado también proporciona mejores posibilidades para las EFS a efectos de llevar a cabo la supervisión de procesos de desarrollo y uso de los KNI. En este sentido, también permite el uso de un enfoque de auditoría de cumplimiento para la evaluación de los demás dominios. En caso de que se aplique un enfoque de este tipo, deberá ponerse en práctica de acuerdo con los principios de la ISSAI 400 y los requerimientos de la ISSAI 4000.

71. Por el contrario, un marco legal con unos niveles de madurez más bajos implica el riesgo de que el sistema de medición del desempeño y de los impactos se organice de forma espontánea y arbitraria. Al mismo tiempo, la falta de requisitos directos con respecto a la forma en la que se debe llevar a cabo el desarrollo, el uso y la presentación de informes sobre los KNI significa que, durante la ejecución del encargo, los auditores tendrían que basarse principalmente en la comprensión profunda de los principios sólidos y las mejores prácticas, más que en los requisitos normativos directos.

72. Modelo de madurez sugerido para el dominio del análisis del marco legal y metodológico:

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0: No existen requisitos	No existe un reglamento, o el reglamento no especifica ningún requisito con respecto al uso de un sistema de KNI.
Nivel 1: Existencia de un marco	El reglamento solo contiene requisitos generales para la existencia de los KNI.
Nivel 2: Existencia de un marco detallado	El reglamento contiene una descripción detallada de los requisitos para la composición del conjunto de indicadores, la calidad de estos, los procedimientos que se deben seguir al usar los KNI a efectos de seguimiento y evaluación, así como los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las normas introducidas y la metodología adoptada. Esto es particularmente común en las políticas públicas establecidas por ley que definen su propio proceso de evaluación a aplicar.
Nivel 3: Existencia de un marco armonizado	Los requisitos del reglamento del sistema de KNI están armonizados con las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de medición del desempeño.

6.2 Análisis de la suficiencia y relevancia del conjunto de indicadores

73. Un conjunto de KNI es una herramienta encaminada a medir el avance hacia los resultados nacionales, evaluar las condiciones y tendencias y ayudar a comunicar acerca de temas complejos. Puede informar a la planificación estratégica, mejorar el rendimiento y la rendición de cuentas, así como facilitar el análisis eficaz de las políticas y las evaluaciones de

políticas y programas públicos. Para poder cumplir con éxito estas funciones, un sistema de medición del desempeño y de los impactos debe contener un conjunto de indicadores que refleje todos los aspectos relevantes del problema en cuestión. Por ejemplo, en el contexto de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es importante evaluar si se dispone de los datos fiables desglosados necesarios para garantizar que nadie se quede atrás, tal y como se indica en la Resolución A/Res/70/1 de las Naciones Unidas, y si estos se utilizan en el proceso de toma de decisiones.

74. La simplicidad, el alcance y la escala del sistema de KNI pueden variar ampliamente. Por lo general, si existe un nivel óptimo de desglose, es preferible tener un número pequeño de indicadores de buena calidad que aborden todos los temas importantes. Al no existir un número "correcto" de indicadores, el análisis de la suficiencia de los indicadores fijados no tiene por qué concentrarse mecánicamente en su cantidad. Por el contrario, se espera que, sobre la base de un cuidadoso análisis textual de las propuestas en materia de políticas, sistemas, operaciones, actividades y programas, sea posible aclarar si el conjunto de indicadores contiene toda la información relevante. Este tipo de análisis puede requerir una comprensión profunda por parte del equipo de auditoría o evaluación de los procesos socioeconómicos subyacentes a las políticas en cuestión. Requiere, asimismo, un profundo conocimiento de los métodos de recopilación y de procesamiento de los datos.

75. Modelo de madurez sugerido para el dominio del análisis de la suficiencia del conjunto de indicadores:

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0: No existen indicadores	El logro de las metas no se describe mediante indicadores, o a estos efectos solo se utiliza la cantidad de recursos presupuestarios aplicados.
Nivel 1: Indicador simple	Cada meta u objetivo político se describe a través de al menos un indicador.
Nivel 2: Evaluación multivariante	<ul style="list-style-type: none"> - Cada meta u objetivo político se describe a través de un conjunto equilibrado de indicadores. - Todos los indicadores contienen información relevante sobre el logro de las metas. - El conjunto de indicadores contiene mediciones de los insumos, rendimientos y resultados con respecto al logro de las metas.
Nivel 3: Evaluación de desigualdades y valoraciones subjetivas	<ul style="list-style-type: none"> - El conjunto de indicadores proporciona información relevante sobre las desigualdades en el bienestar de las personas en la esfera de la implementación de programas y actividades. - El conjunto de indicadores proporciona información relevante sobre las valoraciones subjetivas de los resultados e impactos.

6.3 Calidad del conjunto de indicadores

76. Otro grupo importante de preguntas relativas a la calidad del sistema de medición del desempeño se refiere a la calidad, validez y fiabilidad de la información de los indicadores. Esto incluye una serie de atributos que contribuyen a la utilidad de los datos desde la perspectiva del destinatario, como p.ej. su idoneidad para el uso. Al evaluar la idoneidad de uso de un indicador

deberían examinarse varios aspectos, tales como la exactitud, la credibilidad, la continuidad, la oportunidad, la accesibilidad, la interpretabilidad, la coherencia, la validez, la comparabilidad y la solidez metodológica. La Resolución A/Res/70/1 de la ONU enfatiza la necesidad de "datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables".

77. Las principales características utilizadas para evaluar la idoneidad de uso de un indicador o un sistema de indicadores y descritas a continuación son, en general, coherentes con las recomendaciones de las organizaciones internacionales. Los auditores o evaluadores pueden seleccionar un conjunto de características relevantes utilizadas para evaluar la calidad de los indicadores en función del estado de desarrollo del sistema de KNI y su uso previsto. Un conjunto genérico de características incluye:

- La *accesibilidad*, que refleja la capacidad de localizar y acceder a los datos, incluida la idoneidad de la forma en la que están disponibles, los medios de divulgación y la disponibilidad de metadatos y servicios de asistencia a los destinatarios.

- La *precisión*, que es el grado hasta el que los datos estiman o describen de forma correcta las características para cuya medición están diseñados. Se refiere a la cercanía entre los valores proporcionados y los valores reales (desconocidos) y a la falta de sesgo. En general, la precisión de los datos se mide o se describe en los términos del error o de la importancia potencial de este.

- La *coherencia* de los datos, que refleja el grado en el que están conectados lógicamente y son coherentes entre sí. Esto implica que no se debe utilizar el mismo término para diferentes conceptos o elementos de datos sin la correspondiente explicación. También significa que no debería haber variaciones en la metodología que puedan afectar a los valores de los datos sin una explicación. Además, los métodos utilizados para el tratamiento de los datos también deben ser coherentes con las definiciones de los indicadores, etc.

- La *comparabilidad* de los datos, que refleja el grado en el que se pueden utilizar tanto para comparaciones en el ámbito internacional como para estimaciones a largo plazo.

- La *continuidad*, que significa que debería estar disponible toda la información que ayude a determinar la evolución del asunto que se está midiendo.

- La *credibilidad* de los datos, que se refiere a la confianza que los destinatarios depositan en los productos de datos, basándose en sus percepciones con respecto al productor de estos. Un aspecto importante es la confianza en la objetividad de los datos, los cuales deben ser percibidos como producidos profesionalmente, de acuerdo con las normas estadísticas apropiadas y con políticas y prácticas transparentes, libres de manipulaciones o presiones que afecten a la independencia de las instituciones que definen los indicadores o miden el progreso hacia las metas. En consecuencia, un indicador de esta índole es capaz de reflejar tanto los resultados positivos como negativos de la implementación de políticas, programas o actividades.

- La *interpretabilidad*, que refleja la facilidad con la que el usuario puede comprender, utilizar y analizar correctamente los datos. El grado de interpretabilidad viene determinado en gran medida por la adecuación y falta de ambigüedad de las definiciones de conceptos, poblaciones objetivo, variables, así como en la terminología subyacente a los datos.

- La *solidez metodológica*, que implica la aprobación y disponibilidad de una metodología de cálculo para los valores de los indicadores, que debe ser coherente con las mejores prácticas y basarse en tecnologías de última generación.

- La *oportunidad* de los datos, que se determina por el tiempo transcurrido entre su disponibilidad y el evento o fenómeno que describen, es decir, se considera en función del período de tiempo en el que la información aún sea valiosa y permita actuar en consecuencia. También guarda relación con el calendario de los procesos de toma de decisiones basados en

KNI. Por consiguiente, se espera que los valores de indicadores oportunos estén disponibles en el momento en el que se tienen que tomar las decisiones.

78. La *validez* es el grado en el que una medición representa adecuadamente el desempeño real y guarda una fuerte correlación con los objetivos de los programas, políticas y actividades. La importancia relativa de las características antes mencionadas se define en función de la finalidad para la que se pretende utilizar el sistema de KNI. Si los indicadores se utilizan en el marco de un monitoreo de la implementación de políticas, programas o actividades y a efectos de medir la eficacia y la eficiencia del proceso en cuestión dentro de un plazo determinado, entonces las características más importantes serán aquellas que garanticen que la información se encuentre disponible y que esta se pueda utilizar para los fines del monitoreo. Si, por el contrario, los indicadores se utilizan para evaluar la posición actual de un país y, posiblemente, para esbozar la posición deseada, entonces serán las características de comparabilidad y solidez metodológica las de máxima importancia. En cualquier caso, se anima a los equipos de auditoría a adquirir durante la fase de preparación de la auditoría o evaluación una comprensión profunda de la finalidad que tiene el desarrollo del sistema de KNI y, en consecuencia, a evaluar la importancia relativa de las características. En base a este conocimiento, las características de la idoneidad de uso de los indicadores se podrían organizar en un modelo de madurez.

79. En el caso especial de un sistema de KNI utilizado para el monitoreo continuo de la implementación de una política, un programa o una actividad, se puede elaborar un modelo de madurez aproximado sobre la idoneidad de uso de los indicadores, tal y como sigue.

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0:	No existen indicadores o no se cumple ninguna característica.
Nivel 1:	El conjunto de indicadores satisface las características de oportunidad, accesibilidad y credibilidad.
Nivel 2:	El conjunto de indicadores también cumple las características de validez, comparabilidad y solidez metodológica.
Nivel 3:	El conjunto de indicadores también cumple las características de coherencia, interpretabilidad y continuidad.

80. En el caso especial de un sistema de KNI utilizado para el análisis de situación y las comparaciones internacionales, como un índice compuesto de bienestar proporcionado por organizaciones supranacionales (por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano de la ONU o el Índice para una Vida Mejor de la OCDE), el modelo de madurez aproximado para la idoneidad de uso de los indicadores puede formularse de la manera siguiente.

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0:	No existen indicadores o no cumplen ninguna característica.
Nivel 1:	El conjunto de indicadores cumple las características de comparabilidad, validez y solidez metodológica.
Nivel 2:	El conjunto de indicadores también cumple las características de accesibilidad, credibilidad e interpretabilidad.

Nivel 3:	El conjunto de indicadores también cumple las características de coherencia, continuidad y oportunidad.
-----------------	---

6.4 Coherencia del sistema de KNI con otras actividades

81. Muchos resultados no son alcanzables por los ministerios, departamentos gubernamentales y agencias que trabajan de forma aislada. Un Enfoque Todo Gobierno reconoce la naturaleza transversal de las metas y de los esfuerzos nacionales de desarrollo sostenible relacionados, especialmente en lo que respecta a las políticas públicas complejas, y busca cambiar el enfoque del desempeño del gobierno hacia los resultados e impactos que el gobierno pretende lograr, en lugar de concentrarse en las operaciones de un solo programa o una sola agencia. En consecuencia, un Enfoque Todo Gobierno reorienta la unidad de análisis de la gestión, la medición del desempeño y de los impactos, la presentación de informes y la evaluación - de un esfuerzo individual e independiente a un enfoque más global y más centrado en el logro de resultados en general. Para ello traza un mapa de las contribuciones de los diferentes programas e iniciativas y plantea preguntas sobre el grado en el que estos esfuerzos relacionados están alineados y coordinados. Esto implica considerar las interconexiones entre los mecanismos institucionales, los programas y las iniciativas.

82. Desde el punto de vista de los sistemas de indicadores, el Enfoque Todo Gobierno incluye evaluar la coordinación y alineación del sistema de KNI que se ha auditado con los indicadores utilizados en las diferentes políticas, actividades o programas de gobierno. Una coherencia de este tipo incluye el uso de los correspondientes indicadores y la similitud en sus definiciones. Se espera de los gobiernos que sus políticas, programas y actividades utilicen los mismos supuestos básicos y se desarrollen dentro de escenarios similares. La coherencia de los indicadores sobre políticas debe basarse en el análisis de la relación entre las políticas públicas. Por ejemplo, las políticas pueden ser opuestas, complementarse entre sí o duplicar actividades. Por consiguiente, también es necesario armonizar los valores de los indicadores correspondientes. Debido a que todos los países y partes interesadas, actuando en colaboración, acordaron la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el sistema de KNI utilizado debe ser coherente con los ODS y metas relevantes, tanto en términos de la definición de los indicadores como de sus valores objetivo.

83. Cabe señalar, que la evaluación de la coherencia del sistema de KNI con otras actividades no requiere necesariamente que todas las actividades del gobierno se analicen en un único encargo de auditoría, ya que un alcance de auditoría tan amplio podría resultar poco práctico. A este respecto, la evaluación de la coherencia tiene por objeto averiguar si el sistema de medición del desempeño y de los impactos en cuestión funciona adecuadamente como parte integrante de un proceso de toma de decisiones estratégicas y de implementación. Un modelo de madurez correspondiente puede formalizarse de la manera que sigue.

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0: No existen indicadores o interconexiones	El logro de las metas no se describe mediante indicadores, o las metas no están alineadas con las de otras actividades o programas gubernamentales.

Nivel 1: Coherencia en los supuestos	Las diferentes actividades, programas, políticas, etc. del gobierno tienen los mismos supuestos subyacentes.
Nivel 2: Coherencia en definiciones y valores	<ul style="list-style-type: none"> - Los KNI relativos a diferentes programas, actividades, políticas, etc. del gobierno tienen los mismos nombres y definiciones. - Los KNI relativos a diferentes programas, actividades, políticas, etc. del gobierno tienen los mismos valores.
Nivel 3: Coherencia con los ODS	<ul style="list-style-type: none"> - Designación de un comité/entidad responsable encargado/a de asegurar la coherencia de los KNI de diferentes programas que contribuyen a una meta o a un ODS. - Determinación del grado en el que los esfuerzos relacionados están alineados y coordinados con respecto a una meta/ODS. - Los KNI relacionados con diferentes actividades gubernamentales, programas, políticas, etc., son coherentes con los ODS relevantes con respecto a la definición de los indicadores y de sus valores objetivo.

6.5 Viabilidad y solidez de los valores objetivo de los indicadores

84. Una de las cuestiones cruciales en la evaluación de las acciones gubernamentales y sus sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones es si el país se ha fijado unos objetivos realistas. Los mismos resultados se considerarían demasiado bajos en el caso de objetivos optimistas, y muy altos en el caso de objetivos conservadores.

85. El conjunto de preguntas de este dominio busca aclarar si los supuestos utilizados al seleccionar los objetivos fueron descritos explícitamente. También intenta asegurar la existencia de datos de referencia para los indicadores identificados y un vínculo entre las acciones implementadas y los resultados esperados. Una herramienta importante para el análisis de la viabilidad y la solidez de un objetivo político es la comparación de las variaciones anuales previstas en los valores de los indicadores con casos similares de la práctica nacional e internacional. Por último, una justificación sólida de los valores objetivo debe incluir la evaluación de los valores de los indicadores en las diferentes situaciones posibles (contingencias), incluyendo las condiciones externas, la situación macroeconómica y los cambios de rumbo en materia de acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades, etc. del gobierno. También puede incluir el análisis de los riesgos relevantes. Un modelo de madurez correspondiente puede formalizarse de la manera siguiente.

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0: No existen indicadores o base	El logro de las metas no se describe mediante indicadores o los indicadores no tienen valores objetivo o no se proporciona una justificación subyacente para los valores objetivo de los indicadores.
Nivel 1: Existencia de supuestos explícitos	<p>Los supuestos utilizados para la justificación subyacente se describen explícitamente.</p> <p>Los datos estadísticos utilizados son adecuados y fiables.</p> <p>Los datos de referencia para los indicadores están incompletos.</p>
Nivel 2:	Los supuestos utilizados para la justificación subyacente son viables.

Existencia de supuestos viables y métodos sólidos	Los métodos utilizados para las estimaciones son sólidos (por ejemplo, las variaciones esperadas en los valores de los indicadores son directamente calculables o coherentes con los puntos de referencia nacionales o internacionales).
Nivel 3: Gestión de las contingencias	Las contingencias se tienen debidamente en cuenta en la justificación subyacente. Los riesgos más relevantes se identifican, evalúan y gestionan correctamente.

6.6 Idoneidad de los procedimientos de monitoreo y evaluación

86. Los KNI, a efectos de ser una herramienta de gestión eficaz, han de ser incorporados al proceso de toma de decisiones estratégicas. La presentación de informes es un elemento preceptivo de los sistemas de KNI que podría ser proporcionado por el gobierno u otras instituciones responsables. La disponibilidad de la información es, asimismo, muy importante. Estos informes deberían estar a disposición del público y ser publicados en los sitios web oficiales de las instituciones del Estado. El desarrollo y funcionamiento adecuado de un sistema de KNI (prestando atención al entorno de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, la información, la comunicación y el monitoreo) puede impulsar un saludable diálogo nacional entre la ciudadanía y los responsables de la toma de decisiones del gobierno, con el fin de alcanzar un grado razonable de acuerdo sobre las mediciones del desempeño actual, el progreso nacional y la posición relativa. Un modelo de madurez correspondiente podría formalizarse como sigue.

87. Entre tanto, el análisis de coste-beneficio se puede efectuar comparando los costes con los productos y los resultados.

Niveles de madurez	Definiciones
Nivel-0:	El monitoreo y la evaluación no se llevan a cabo o se llevan a cabo de manera informal y/o irregular.
Nivel 1:	- Los roles en el proceso de monitoreo, los flujos de información y las fuentes de datos se describen de forma explícita. - Los informes se presentan con regularidad y contienen un conjunto predeterminado de información.
Nivel 2:	- Existe un procedimiento formal para la medición del desempeño que tiene en cuenta explícitamente la calidad de los indicadores (valor del indicador, precisión de la medición, etc.). - Existe un procedimiento formal para la toma de decisiones en caso de descubrir problemas.
Nivel 3:	- Los procedimientos utilizados están armonizados con las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de medición del desempeño.

6.7 Evaluación del logro de las metas

88. Una de las funciones de las EFS en relación con su trabajo con los KNI, identificada en los Acuerdos de México, es la utilización de indicadores para evaluar el progreso nacional e

informar sobre él. Las EFS pueden utilizar la información relevante contenida en los KNI para proporcionar una "libreta de calificaciones" sobre la posición y el progreso del país, ya sea en un área particular o en general. A la larga, las EFS también podrían usar esta información para evaluar las tendencias y comparar el desempeño del país con el de otros países. En este sentido, el uso de la información sobre KNI por parte de una EFS puede ser considerado como una actividad distinta a las auditorías de desempeño, pero en cierta forma como un siguiente paso natural para muchas EFS que realizan un número cada vez mayor de auditorías de este tipo.

89. Si una EFS decide efectuar una evaluación del logro de metas, puede basarse en el conjunto de indicadores utilizados en el sistema de medición del desempeño existente o en un conjunto de indicadores creados para un determinado fin. En el primer caso hay que tener en cuenta todos los riesgos asociados a los inconvenientes de un sistema de KNI descritos en los apartados anteriores. En el segundo caso, el conjunto de indicadores sugerido debe ser revisado utilizando las mismas preguntas que un sistema de KNI existente. En cualquier caso, tanto el conjunto de indicadores como sus valores usados para evaluar el logro de los objetivos deben comunicarse, conforme a los principios de la ISSAI 300 y los requerimientos de la ISSAI 3000 y de la GUID 9020, a las entidades fiscalizadas o evaluadas y, si fuera necesario, a los destinatarios previstos de los informes de auditoría o evaluación. De acuerdo con la GUID 9020, también pueden hacer falta métodos estadísticos y econométricos adecuados a fin de considerar los posibles factores de confusión a la hora de evaluar el logro de objetivos políticos.

90. En algunos casos, la definición de metas y la evaluación del progreso hacia ellas pueden considerarse fuera del mandato de la EFS y más bien el papel de los funcionarios electos y de los directores de programas. De ser así, la EFS podría limitar su participación a sintetizar y resumir la información de los indicadores con miras a obtener un panorama global del desempeño del país, lo que permitiría a quienes toman las decisiones utilizar esta información para emitir juicios sobre la posición y el progreso nacionales. En todo caso, la decisión de una EFS con respecto a si trabajar con indicadores nacionales clave y la forma de hacerlo debe derivarse exclusivamente de su situación específica, que incluye su mandato y sus capacidades, así como las necesidades y prioridades de su país.

ANEXO A - Definiciones

Auditoría de Cumplimiento	La auditoría de cumplimiento es una evaluación independiente para determinar si un asunto cumple con las regulaciones aplicables identificadas como criterios. Las auditorías de cumplimiento se llevan a cabo evaluando si las actividades, operaciones financieras e información cumplen, en todos los aspectos materiales, con las regulaciones que rigen a la entidad auditada. (de conformidad con la ISSAI 400)
Economía	El principio de <i>economía</i> significa minimizar los costes de los recursos, Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio. (de conformidad con la ISSAI 300)
Efectividad	El principio de <i>eficacia</i> se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos. (de conformidad con la ISSAI 300)
Eficiencia	El principio de <i>eficiencia</i> significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad. (de conformidad con la ISSAI 300)
Evaluación	La evaluación de una política pública es el examen que se realiza para determinar la utilidad de dicha política. Analiza, de la manera más sistemática posible, los objetivos, la implementación, los productos, los resultados y el impacto de una política, además de medir su rendimiento con el fin de evaluar finalmente su utilidad. La evaluación adquiere, por tanto, cada vez una mayor relevancia para el debate público, puesto que los dirigentes políticos han de tomar decisiones que estén basadas en evidencias. (de conformidad con la GUID 9020)
Indicador	Un indicador es una medida cuantitativa o cualitativa que describe una condición económica, ambiental, social, cultural o de otro tipo a lo largo del tiempo.
Insumos (indicadores de insumo)	Los indicadores de insumo representan el nivel de recursos materiales, energía, esfuerzo y dinero necesario para producir un rendimiento.
Indicadores Nacionales Clave	Son un conjunto de indicadores utilizados por el gobierno para definir objetivos, monitorear el progreso y evaluar el logro de metas, así como para medir el desempeño en materia de actividades, programas, políticas, operaciones o acciones gubernamentales.
Resultados (indicadores de resultados)	Los indicadores de resultados miden los cambios que afectan directamente a una sociedad, como los niveles educativos alcanzados.

<i>Rendimiento (indicadores de rendimiento)</i>	Los indicadores de rendimiento miden la variación en el volumen de los productos o servicios entregados, tales como el número de arrestos o de las medidas ejecutivas realizadas. Este tipo de indicadores es importante porque los rendimientos suelen producirse con la esperanza de cambiar un resultado.
<i>Auditoría de Desempeño</i>	La auditoría de desempeño es una revisión independiente, objetiva y fiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora.
<i>Progreso</i>	El progreso significa el mejoramiento de la vida para una sociedad, tal y como lo definan los miembros de dicha sociedad. El progreso también se puede definir como el éxito de lograr o acercarse a las metas establecidas mediante un proceso político u otro tipo de participación ciudadana. El progreso es multidimensional e incluye típicamente factores económicos, sociales y ambientales, junto con otros ámbitos que las personas consideran importantes para la vida (por ejemplo, la cultura o la calidad de la gobernanza). Aunque implica un cambio a mejor, cualquier evaluación del progreso debe incluir también una evaluación del retroceso.
<i>Relevancia</i>	La relevancia de una política significa la adecuación de sus objetivos a las necesidades sociales, económicas o medioambientales a las que se dirige dicha política. (de conformidad con la GUID 9020)
<i>Utilidad</i>	La utilidad de una política procura dar respuesta a la pregunta de si la política mereció la pena, teniendo en cuenta todos sus efectos directos (resultados) e indirectos (impactos), incluso los no previstos o los involuntarios, así como, por otra parte, las necesidades que la política tenía por objeto satisfacer. (de conformidad con la GUID 9020)

ANEXO B - Fuentes acreditadas

1. Los esfuerzos realizados por las NU en la organización del logro de los ODS establecen un punto de referencia en el desarrollo y uso de KNI a nivel internacional y nacional. En el 48º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las NU, celebrado en marzo de 2017, se acordó un marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2. En el marco de la Iniciativa de Cooperación Económica y Desarrollo para el Bienestar de la Organización se logró un progreso sustancial con respecto a la elaboración de una metodología para medir el progreso de las sociedades y del bienestar de las personas. Los conceptos clave están esbozados en:

- Hall, J. et al. (2010), "A Framework to Measure the Progress of Societies", OECD Statistics Working Papers, 2010/05, OECD Publishing.
- OECD/EU/JRC (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2013), OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being, OECD Publishing, Paris,
- OECD (2016), Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Exton, C. and M. Shinwell (2018), "Policy use of well-being metrics: Describing countries' experiences", OECD Statistics Working Papers, No. 2018/07, OECD Publishing, Paris.

3. De la investigación del Fondo Monetario Internacional sobre la regulación macroprudencial pueden extraerse importantes conclusiones sobre los temas de la estabilidad macroeconómica y financiera, así como sobre el uso de indicadores para evaluar la estabilidad a nivel nacional. Entre los documentos destacados se encuentran

- "Macroprudential Policy: an Organising Framework" (2011).
- "Key Aspects of Macroprudential Policy-Background Paper" (2013).

4. Se desarrollan diferentes conjuntos de criterios para evaluar la calidad de los indicadores para el seguimiento de la implementación de las políticas, incluidos los indicadores RACER presentados en la Caja de herramientas para la mejora de la legislación de la Comisión Europea (2017).

5. Además de las publicaciones mencionadas anteriormente, existen varias herramientas que ayudan a los auditores a establecer criterios de auditoría y a identificar buenas prácticas. Estas herramientas están implementadas para todos los temas de auditoría, por lo que, también se pueden utilizar para el desarrollo y el uso de KNI. Las herramientas más usadas incluyen:

- La base de datos de auditorías de la EUROSAI, que contiene informes de auditoría sobre varios temas de miembros de la EUROSAI (<https://www.eurosai.org/en/databases/audits/>).
- La experiencia en el desarrollo de sistemas KNI puede ser compartida en Benchmarking International Exchange Project - BIEP (<https://biep.nku.cz/>). Esta herramienta puede servir de plataforma para permitir la fácil cooperación y comunicación entre los auditores de todo el mundo.

- La Base de Conocimientos sobre Indicadores Nacionales Clave. Fuente de información del Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Indicadores Nacionales Clave (kniknowledgebase.org).