

**Otras Herramientas de Control Fiscal**  
**ESPECIAL SEGUIMIENTO**

33

*Jaime Noy Fonseca  
Martha Rubiela Reyes Sanabria  
Omar Eduardo Romero Gutiérrez  
Profesionales  
Dirección de Estudios de Economía y  
Política Pública*

*Lina Raquel Rodríguez Meza  
Directora Técnica de Estudios de  
Economía y Política Pública*

***Bogotá D.C. junio 2024***

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento: PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

## TABLA DE CONTENIDO

1	GENERALIDADES .....	5
1.1	DEFINICIÓN DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	5
1.2	PROPÓSITOS Y OBJETIVOS DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	6
1.3	ENFOQUE DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	7
1.4	CARACTERÍSTICAS DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	9
2	PRINCIPIOS GENERALES DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	9
3	PLANEACION ESTRATÉGICA Y FASES DEL PROCESO DE ESPECIAL SEGUIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS .....	10
3.1	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA .....	11
3.1.1	Identificación de la política, programa o proyecto .....	11
3.1.2	Priorización y selección de políticas, programas o proyectos .....	12
3.1.3	Aprobación de los temas del Especial Seguimiento y registro en el PAE y PAD .....	13
3.1.4	Registro en el PAE y PAD .....	14
3.1.5	Actividades Previas .....	14
3.2	FASE DE PLANEACIÓN O ESTRATEGIA DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	14
3.2.1	Conocimiento en detalle de la política, programa o proyecto .....	16
3.2.2	Esquema del Especial Seguimiento .....	22
3.3	EJECUCIÓN DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	45
3.3.1	Ejecutar procedimientos del Especial Seguimiento .....	46
3.3.2	Conclusiones del Especial Seguimiento .....	48
3.3.3	Matriz de Observaciones .....	52
3.3.4	Conclusiones .....	52
3.4	INFORME DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	54
3.4.1	Generalidades .....	54
3.4.2	Atributos del Informe de Especial Seguimiento .....	55
3.4.3	Características, estructura, contenido y presentación del informe .....	55
3.4.4	Firma y comunicación del informe .....	56
3.5	ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO .....	57

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Especial seguimiento según la cadena de valor.....	6
Figura 2 Planeación Estratégica y Fases del Especial Seguimiento .....	10
Figura 3 Planeación Estratégica .....	11
Figura 4 Planeación y diseño del Especial Seguimiento .....	15
Figura 5 Esquema del seguimiento.....	23
Figura 6 Atributos de los criterios del Especial Seguimiento .....	34
Figura 7 Análisis de Datos del Seguimiento.....	42
Figura 8 Fase de Ejecución de Especial Seguimiento .....	46
Figura 9 Proceso Analítico para observación y Conclusiones del Especial Seguimiento .....	49
Figura 10 Informe del Especial Seguimiento.....	54

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Técnicas de diagnóstico más utilizadas .....	18
Tabla 2 Métodos de Recolección de Información.....	38
Tabla 3 Beneficios y consideraciones acerca de los métodos de análisis .....	43
Tabla 4 Conexión entre los tipos de evidencia de seguimiento y los diferentes métodos .....	48

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	Código Documento: <b>PEEPP-16-01</b>
		Versión: <b>1.0</b>

## 1 GENERALIDADES

### 1.1 DEFINICIÓN DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

Es el examen continuo y sistemático sobre el avance y el logro de los objetivos de una política, programa o proyecto, formulados para un periodo determinado y un presupuesto específico, con el fin de determinar el modo como están siendo implementados, es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las políticas, planes, programas o proyectos y si las entidades coordinadoras o líderes y las corresponsales operan de conformidad con los principios establecidos en el Artículo 3° del Decreto Ley 403 de 2020: economía, eficiencia y eficacia y si existe espacio de corrección y mejora, también puede considerar los principios de equidad, desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales.

El Especial Seguimiento recoge el conjunto de procesos y actividades orientadas a verificar el nivel de cumplimiento de metas tanto físicas como financieras. La pertinencia del seguimiento posibilita el logro de mejores resultados en la gestión, para la implementación de acciones correctivas y de mejora de manera oportuna, conforme las demandas de ejecución que se generen en la administración.

La herramienta centra la evaluación de los principios de la gestión fiscal (economía, eficiencia, eficacia, equidad, desarrollo sostenible y la valoración de costos ambientales) en términos de resultados inmediatos, mediante el seguimiento a las políticas, planes, programas o proyectos con el fin de medir los efectos. En virtud del principio de integralidad, definido en el artículo 3° del Decreto 403 de 2020, desde la perspectiva de ciudad, sector o institución se puede adelantar de manera parcial y total.

Para lo cual, se debe considerar:

- Los “efectos” son inmediatos o directos, a corto plazo y afectan en particular a los destinatarios objetivo, son definidos como “resultados”.
- Los “efectos” retardados o que se producen a medio o largo plazo, por lo general afectan a otras personas además de los destinatarios objetivo, son definidos como “impactos”.

5

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

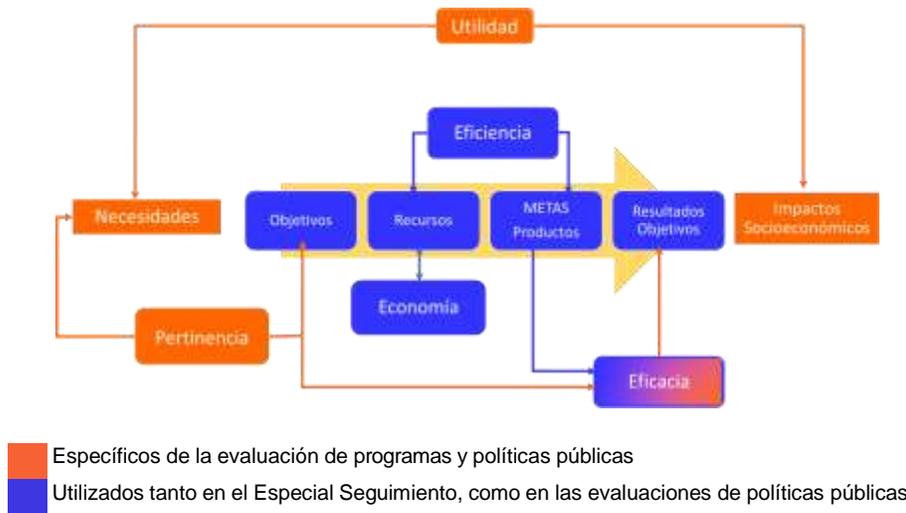
PBX: 3358888

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> PEEPP-16-01
		<b>Versión:</b> 1.0

Lo que resulta fundamental, ya que la medición de los impactos a mediano y largo plazo es característica de la evaluación de programas y políticas públicas y va más lejos que la realizada en el Especial Seguimiento y la Auditoría de Desempeño.

El siguiente gráfico detalla los principales elementos en el análisis y seguimiento de las políticas, programas y proyectos.

**Figura 1 Especial seguimiento según la cadena de valor**



Fuente: GUID 9020 Evaluación de las Políticas Públicas Pág. 9, 2019

## 1.2 PROPÓSITOS Y OBJETIVOS DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

Los propósitos y objetivos del especial seguimiento son:

- Contribuir en la mejora de la economía, la eficiencia y la eficacia de la Administración Distrital, a partir del examen, análisis y elaboración de informes producto del especial seguimiento a las políticas, planes, programas o proyectos de ciudad.
- Contribuir a la buena gobernanza, a la rendición de cuentas y a la transparencia.
- Examinar el estado de logro o alcance de los objetivos y metas formulados por los responsables de la política, programa y proyecto, objeto del especial seguimiento, así como establecer los procesos críticos y los factores que obstaculizan, restringen

6

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

o impiden tales logros.

- Identificar la existencia de riesgo en la gestión de la Administración Distrital que afecte el propósito de generación de valor para la sociedad, de acuerdo con los resultados alcanzados.
- Determinar la existencia de mejora continua en la entrega de productos (bienes y servicios) a la sociedad.
- Determinar si el desempeño de la Administración Distrital está orientado por principios de la gestión pública.
- Brindar información, análisis o valor al identificar observaciones y conclusiones (amplias o más profundas) que permitan adelantar acciones posteriores del control fiscal.
- Hacer accesible la información existente a las partes interesadas pertinentes; proporcionando una visión o conclusión independiente y rectora, basada en los resultados del especial seguimiento e identificar posibilidades de mejora fundadas en el mismo.
- Contribuir a evaluar con mayor profundidad la utilidad de los programas y políticas públicas.

### 1.3 ENFOQUE DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

El enfoque en el especial seguimiento es el elemento central. Determina la naturaleza del tipo de examen a realizar, define el conocimiento, la información y los datos necesarios, así como los procedimientos requeridos para el análisis. Los tres tipos de enfoque del especial seguimiento son: presupuestal, al sistema operativo y de resultados.

- **Enfoque de Seguimiento Presupuestal** - Seguimiento a los Productos, Metas y Resultados (PMR): Se enfoca en los costos, el presupuesto asociado a los insumos y las actividades realizadas, desde la perspectiva del resultado dado por los objetivos

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

(beneficios) a los que contribuye. Toma como referente para el proceso presupuestal la orientación de la gestión de las entidades públicas hacia el logro y el cumplimiento de los compromisos en el corto y mediano plazo e integra la planeación, el presupuesto, la ejecución y la evaluación, en términos de un lenguaje común: los resultados.

- **Enfoque de Seguimiento al Sistema u Operativo** - Cumplimiento del logro o avance de las metas y objetivos. Se enfoca en las actividades de los productos intermedios, mediante el examen y análisis de los instrumentos de planeación y programación (plan de acción de las políticas públicas), así mismo, al Sistema de seguimiento a los programas, proyectos y metas al Plan de Desarrollo de Bogotá D.C. (SEGPLAN). que incluye población, trazadores presupuestales y territorialización de la inversión. Monitoreando si con el avance alcanzado se contribuye al logro del resultado o producto deseado tal como se formuló, o si los programas y servicios operan como se tenía previsto, con el objetivo de detectar si se encuentra en cumplimiento o se presentan posibles desviaciones o brechas (atrasos o sobre ejecución física y/o financiera).
- **Enfoque de Seguimiento a resultados:** Se enfoca en los productos finales y los efectos generados directa o indirectamente por el consumo de los productos entregados, observando la contribución al resultado o producto deseado tal como se formuló, o si los programas y servicios operan como se tenía previsto, con el objetivo de detectar posibles incumplimientos físicos y/o financieros y ponerlos en conocimiento a la autoridad responsable para contribuir a la mejora continua. Se constituye en una función continua, a través de la cual se hace una constante recolección de información sobre indicadores específicos para la valoración del logro de los objetivos en el uso de los recursos asignados, y su correlación con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la garantía de los derechos ciudadanos.

También es indicativo de la gestión, es decir, cómo se está implementando la intervención pública o qué resultados se van alcanzando, los principios se asocian a la evaluación que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intentan responder pueden ser: ¿en qué medida se cumplen los objetivos?, ¿cuál es el nivel de

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

satisfacción de la calidad percibida por los usuarios?, ¿es oportuno el servicio?, ¿cuál es la contribución a logro de los programas, políticas públicas, planes o los ODS?.

Para lo cual se considera lo siguiente:

- En la eficacia se observa el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, en términos de la oportunidad, cobertura, focalización y capacidad para cubrir la demanda.
- En la eficiencia se observa la productividad de los recursos utilizados, en la relación entre la producción de un bien o servicio y los insumos utilizados.
- Para los anteriores principios se tendrá en cuenta la calidad, donde se observa la capacidad de la intervención para responder en forma rápida y directa a las necesidades de la población objetivo, teniendo como referencia estándares o características de entrega de bienes y servicios, en el contexto de los criterios de la calidad, oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios y la satisfacción del usuario.
- En la economía se observa la capacidad de administrar adecuadamente los recursos financieros, mediante el examen del gasto ejecutado con la relación al gasto programado y el porcentaje de ingresos propios del Distrito.

#### 1.4 CARACTERÍSTICAS DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

Las características del Especial Seguimiento son:

- Es un examen independiente realizado con un carácter continuo.
- Puede superar la temporalidad del PAE y el PAD en relación con la anualidad. Teniendo en cuenta la complejidad del tema, el monto de los recursos y el tiempo disponible para su realización.
- Inclusión sistemática al proceso de evaluación.

## 2 PRINCIPIOS GENERALES DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO.

Toda actividad de vigilancia y control fiscal desarrollada por la Contraloría de Bogotá D.C. deberá cumplir con los requerimientos generales de los seguimientos del sector público,

9

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

sin importar el sistema de control aplicado. En el especial seguimiento se deberán observar:

Los principios generales definidos en las normas ISSAI<sup>1</sup>, y los descritos en el numeral 5.3.1 *Principios Generales del Evaluador de la Guía de Seguimiento para Bogotá D.C.* Aspectos Generales, Principios y Fundamentos de la Vigilancia y Control Fiscal PVCGF-15 los cuales están relacionados con la ética e independencia; el juicio profesional, la diligencia debida y el escepticismo; el control de la calidad, la gestión y las habilidades del equipo, la identificación de riesgos, la documentación y la comunicación.

### 3 PLANEACION ESTRATÉGICA Y FASES DEL PROCESO DE ESPECIAL SEGUIMIENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS.

**Figura 2. Planeación estratégica y fases del Especial Seguimiento**



Fuente: Elaborado Equipo de trabajo

En la planeación estratégica, en primer lugar, se identifica y define la política, plan, programa o proyecto objeto de especial seguimiento, mediante un proceso de identificación, selección, priorización y aprobación de objeto, y en segundo lugar, se realiza el diseño del seguimiento, donde se define la estrategia general.

En la fase de ejecución se lleva a cabo el desarrollo de trabajo de campo, la recopilación y análisis de los datos, así como la obtención de las evidencias suficientes, confiables y relevantes para respaldar los resultados, las observaciones y las conclusiones del especial seguimiento.

<sup>1</sup> ISSAI 100.37-44 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	Código Documento: <b>PEEPP-16-01</b>
		Versión: <b>1.0</b>

En la fase de informe se elabora el documento y culmina con su firma y comunicación. El informe es un instrumento formal y técnico mediante el cual se comunican los objetivos del especial seguimiento, el análisis de los datos, la metodología utilizada, los resultados, las observaciones y conclusiones que responden a los objetivos propuestos.

### 3.1 PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

Comprende la identificación y selección de la política, programa o proyecto que será incorporado para el especial seguimiento en el proceso de formulación del Plan Anual de Estudios - PAE (Ver- PEEPP-06 V11.0 procedimiento para la elaboración, seguimiento y actualización del Plan Anual de Estudios – PAE) y en el proceso de formulación del Plan Distrital de Auditoría PAD (Ver PVCGF-03 PROCEDIMIENTO PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL – PAD)

**Figura 3 Planeación estratégica.**



Fuente: Adaptación Equipo de Trabajo

#### 3.1.1 Identificación de la política, programa o proyecto.

Para la identificación de la política, programa o proyecto que será objeto del especial seguimiento debe tenerse en cuenta las fuentes primarias: Normatividad, documentos CONPES

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

D.C., sistemas de información oficiales del Distrito y las fuentes secundarias: documentos académicos, informes de seguimiento generados por la Administración Distrital y estudios generados por la Contraloría de Bogotá D.C., documentos de opinión pública, medios de comunicación, entrevistas, denuncias etc.

La propuesta puede originarse en los lineamientos de la Alta Dirección para la planificación y programación del PAE y PAD, estudios previos, diagnósticos sectoriales, Matriz de Riesgo por Proyectos, participación de los ciudadanos, con base en los mecanismos implementados por la Contraloría de Bogotá D.C. para tal efecto, entre otros.

La identificación de la política, programa o proyecto es un listado, cada uno de los cuales se documenta en el formato de criterios de identificación de políticas, programas o proyectos (PEEPP 16-02 Criterios de identificación de temas) que sirve de insumo para su selección.

La política, programa o proyecto debe ser de impacto y oportunos. Las propuestas pueden ser acumuladas para surtir el proceso de selección y priorización dentro de los tiempos establecidos para la planeación estratégica de conformidad con los procedimientos vigentes para la modificación del PAE o PAD.

### 3.1.2 Priorización y selección de políticas, programas o proyectos<sup>2</sup>.

Los Directores Sectoriales de Fiscalización, el Director de la Dirección de Reacción Inmediata y el Director de Estudios de Economía y Política Pública aplica los criterios de selección de la política, programa o proyecto propuestos, para calificar y documentar según los parámetros establecidos en el formato PEEPP-16-02 Criterios de Selección, a partir de la cual se priorizan las políticas, programas o proyectos susceptibles de especial seguimiento en el mediano plazo y se determina, de acuerdo con los criterios para su identificación, de conformidad con el alcance la posibilidad de evaluar la política, programa o proyecto, así:

1. Que se encuentre dentro del mandato y competencia de la Contraloría de Bogotá D.C.

<sup>2</sup> ISSAI 3000.89,95 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

2. La importancia de la política, programa o proyecto objeto del especial seguimiento, la posterior evaluación, el ejercicio del control fiscal o el inicio de la indagación preliminar.
3. La posibilidad de medir los diversos efectos de esta.
4. El tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de la política, programa o proyecto.
5. El nivel de riesgo y la complejidad del tema de acuerdo con el comportamiento de los criterios indicados en el formato (PEEPP-16-03 Criterios de selección y priorización de temas del Especial Seguimiento) determinan su valoración.

### 3.1.3 Aprobación de los temas del Especial Seguimiento y registro en el PAE y PAD

El Contralor de Bogotá D.C. o el Contralor Auxiliar autorizan los temas seleccionados y aprueba su inclusión en el PAE y PAD de acuerdo con el horizonte definido y el objetivo general propuesto. En el evento que se realicen ajustes a la calificación de los criterios de selección o incorpore temas adicionales a los propuestos, se deberá dejar el registro de la solicitud (PEEPP-16-04 Solicitud Autorización del Especial Seguimiento).

Los asuntos objeto del especial seguimiento podrán ser cubiertos en diferentes vigencias del PAE y PAD y sobrepasar la extensión de la anualidad. Aquellos temas que no sean seleccionados se podrán incorporar como prioridad para la próxima vigencia, sin perjuicio de otros temas que puedan ser propuestos.

Si para la ejecución del Especial Seguimiento requiere la articulación con Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC acorde con la información presentada por el Proceso de Participación Ciudadana y Comunicación con Partes Interesadas, se incorporará este aspecto en la asignación de trabajo y en la programación del PAE y PAD, sin que necesariamente se defina como objetivo específico, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.3.1.9 de la Guía de Seguimiento para Bogotá D.C. Aspectos Generales, Principios y Fundamentos de la Vigilancia y Control Fiscal PVCGF-15.

Cuando el Especial Seguimiento corresponda a una política pública, programa o proyectos prioritarios o estructurales del plan de desarrollo, la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública señalará en la propuesta, el tema y las sectoriales que participarán,

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

previa coordinación y concertación con ellas y determinará las sectoriales que participarán.

### 3.1.4 Registro en el PAE y PAD.

La Dirección de Estudios de Economía y Políticas Pública consolidará los temas propuestos aprobados para el Especial Seguimiento y los registra en el PAE y las Direcciones sectoriales en el PAD, según corresponda.

### 3.1.5 Actividades Previas.

Se consideran actividades previas a la Fase de Planeación del Especial Seguimiento la elaboración y comunicación del PEEPP-16-05 Memorando de asignación del Especial Seguimiento y el diligenciamiento del PEEPP 16-06 /PVCGF-15-03 Declaración de Independencia y conflicto de intereses, según aplique.

## 3.2 FASE DE PLANEACIÓN O ESTRATEGIA DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO.

Consiste en desarrollar la metodología para realizar el especial seguimiento a la política, programa o proyecto del plan de desarrollo y la forma como se consolidan las metas establecidas en cada nivel, definir si el seguimiento se realiza a la totalidad de la estructura o parte, es decir, a todos los niveles que los conforman o un componente del plan de desarrollo o de la política, así como, proporcionar orientaciones sobre los aportes que estos tienen en el cumplimiento de los compromisos plasmados en instrumentos de planeación como el POT, las políticas públicas y los ODS.

En esta fase se debe garantizar la calidad y asegurar que será llevado a cabo de una forma económica, eficiente, eficaz y oportuna. Para lo cual, es importante considerar<sup>3</sup>:

- El conocimiento previo y la información requerida para comprender la política, programa

<sup>3</sup> ISSAI 300.37- 2019, ISSAI 3920.20 -2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

o proyecto de especial seguimiento, las posibles fuentes de información y la importancia del proceso considerado.

- Los objetivos, preguntas, criterios, temas y metodología del especial seguimiento (incluyendo las técnicas que serán utilizadas para la recolección de información y para la realización del análisis de datos)
- Las actividades necesarias, los requisitos de talento humano y habilidades (incluyendo la independencia del equipo, los recursos humanos y la experticia profesional), los plazos e hitos clave del proyecto y los principales puntos de control del seguimiento. La planeación debe permitir el diseño de los procedimientos que se utilizarán para reunir evidencia suficiente y apropiada. Esto puede ser abordado en diversas etapas.
- Definir el diseño general del especial seguimiento. (qué preguntas hacer, por ejemplo, explicativo / descriptivo / evaluativo);
- Determinar el alcance (por ejemplo, mirar un proceso, componente, programa, proyecto, objetivo o producto, o dependiendo del tipo y etapa del proyecto definir hasta que estado)
- Metodología (por ejemplo, análisis completo o de una parte o muestra);
- Técnicas de recolección de datos específicos (por ejemplo, entrevista o grupo de enfoque). Los métodos de recolección de datos y técnicas de muestreo.

En resumen, esta fase comprende: el conocimiento en detalle del(os) sujeto(s) de control fiscal u objeto a seguir y el diseño del Especial Seguimiento.

**Figura 4 Planeación y diseño del Especial Seguimiento**



Fuente: Adaptación Equipo de Trabajo

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

### 3.2.1 Conocimiento en detalle de la política, programa o proyecto.

Es preciso profundizar en el conocimiento de la política, programa o proyecto objeto del especial seguimiento. Este conocimiento debe permitir la identificación de aspectos importantes y facilitar la elaboración del Plan Trabajo y Programa de Seguimiento. El conocimiento en detalle comprende las siguientes actividades:

- Consulta y análisis de la información del sujeto(s) de vigilancia y control fiscal relacionados con la política, programa o proyecto objeto de Especial Seguimiento
- Aplicación de técnicas de diagnóstico
- Conocimiento de la evaluación de riesgos y controles
- Vinculación de expertos (en caso de requerirse)
- Identificación de aspectos claves

#### 3.2.1.1 Consulta y análisis de la información del sujeto de vigilancia y control fiscal relacionados con el tema o asunto de Especial Seguimiento.

La fase de diseño tiene como objetivo desarrollar la comprensión sólida del tema (*"lo que se sigue y evalúa"*) y ajustar los riesgos e intenciones en el proceso. El seguimiento es un proceso de aprendizaje, la obtención del conocimiento requerido es un proceso continuo y acumulativo de recopilación y evaluación de información en todas las etapas del Especial Seguimiento.

Se podría, de ser necesario reunir más información y probar las hipótesis iniciales en la esta fase, una vez que se haya elegido la política, programa o proyecto objeto de Especial Seguimiento. Esta información ayudará al equipo a decidir sobre el enfoque más relevante para el seguimiento. La información reunida en la fase de planificación puede requerir hacer ajustes en el tema.<sup>4</sup> Las fuentes de información<sup>5</sup> para comprender el tema de seguimiento pueden incluir entre otros:

- Legislación.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> ISSAI 3910.22 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

- Declaraciones y propuestas del gobierno y decisiones.
- El perfil de riesgo de la entidad responsables de la política, programa o proyecto objeto de Especial Seguimiento.
- Informes de seguimientos recientes, documentos de trabajo de otros evaluadores, revisiones, evaluaciones y consultas.
- Aplicación de buenas prácticas.
- Planes de desarrollo, planes estratégicos y corporativos, declaración de objetivos e informes anuales.
- Informes presupuestales.
- Actas de reunión de comités de gestión y juntas directivas.
- Organigramas, directrices internas y manuales de funcionamiento.
- Evaluación de programas y planes e informes de seguimiento oficiales.
- Opinión de expertos en el campo.
- Reunión con la entidad y las partes interesadas.
- Sistemas de información gerencial u otros sistemas de información relevante.
- Estadísticas oficiales.
- Informes de otras Entidades de Control.
- Cobertura de los medios.
- Aplicación de técnicas de diagnóstico y uso de herramientas para análisis de datos.
- Conocimiento de la evaluación de riesgos y controles.
- Identificación de aspectos claves.
- Informes y actas de las conferencias.
- Los estudios realizados por la industria y por grupos de profesionales o de interés especial.
- Actuaciones de Control Político adelantadas por el Concejo de Bogotá.
- La información de instancias de coordinación o comités intersectoriales.

Los seguimientos realizados con anterioridad son una fuente de información útil, pueden ayudar a evitar trabajo innecesario, al analizar procesos que han sido evaluados recientemente

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> PEEPP-16-01
		<b>Versión:</b> 1.0

y resaltar deficiencias que aún no se han subsanado<sup>6</sup>.

### 3.2.1.2 Aplicación de Técnicas de Diagnóstico.

Existen diferentes métodos y herramientas para que el evaluador obtenga un entendimiento holístico de la política, programa o proyecto objeto de Especial Seguimiento. El equipo aplicará técnicas de diagnóstico con el fin de conocer en detalle su operación y los actores involucrados, así como, identificar con precisión los riesgos, los puntos críticos o los problemas asociados a la política, programa o proyecto objeto de Especial Seguimiento, con el enfoque del deber ser, en aplicación de la técnica seleccionada, sin desconocer el contexto del proceso evaluador. Algunas técnicas de diagnóstico se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 1 Técnicas de diagnóstico más utilizadas.**

<b>Técnica de diagnóstico</b>	<b>Objetivo</b>
<b>TASCOI</b>	<p>La información se obtiene mediante entrevistas con los sujetos seguimientos. Busca establecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿Qué hace realmente la entidad?</li> <li>¿Cómo lo hace?</li> <li>¿Para qué lo hace?</li> <li>¿Quiénes son sus propietarios?</li> <li>¿Cuáles son sus clientes?</li> </ul> <p>Transformación: actividades para producir sus bienes. Actores: funcionarios que hacen la transformación. Suministradores: proveedores de los insumos. Clientes: personas que compran los productos. Owners: dueños o gerentes que toman las decisiones. Intervinientes: instituciones del entorno que regulan a las entidades que transforman o agregan valor.</p>
<b>Desdoblamiento de complejidad</b>	<p>Es un mapa que permite al evaluador visualizar las diferentes actividades primarias que desarrolla una entidad en su día a día para lograr su propósito. Facilita el análisis de las actividades primarias que realiza la organización encada nivel estructural. Permite relacionar el propósito de la organización al enunciar su identidad, con la estructura organizacional requerida para llevar a cabo este propósito. Su estructura puede presentar: misión, objetivos, actividades y tareas.</p>

<sup>6</sup> ISSAI 3910.13 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> PEEPP-16-01
		<b>Versión:</b> 1.0

<b>Técnica de diagnóstico</b>	<b>Objetivo</b>
<b>DOFA y diagrama de verificación de riesgo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar las fortalezas y debilidades del ambiente interno del objeto del seguimiento y las oportunidades y amenazas del ambiente externo.</li> <li>- Identificar posibles áreas a investigar.</li> <li>- Identificar los factores de riesgo y conocer la capacidad organizacional para su gerenciamiento.</li> </ul>
<b>Análisis partes interesadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar los principales grupos de interés (actores interesados).</li> <li>- Identificar las opiniones y conflictos de intereses e informaciones relevantes.</li> </ul>
<b>Mapa de productos e indicadores de desempeño</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer los principales objetivos de una entidad, programa o política.</li> <li>- Representar las relaciones de dependencia entre los productos.</li> <li>- Identificar los responsables por los productos críticos.</li> <li>- Desarrollar los indicadores de desempeño.</li> </ul>
<b>Mapa de procesos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocer el funcionamiento de procesos involucrados.</li> <li>- Identificar buenas prácticas.</li> <li>- Identificar las oportunidades para racionalizar y perfeccionar procesos.</li> </ul>
<b>Ishikawa o espina de pescado.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar posibles causas de un problema específico.</li> <li>- Aumentar la probabilidad de identificar las causas principales.</li> </ul>
<b>Árbol de problemas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican.</li> <li>- Facilita la identificación y organización de las causas y consecuencias de un problema. Por tanto, es complementaria, y no sustituye, a la información de base.</li> <li>- El tronco es el problema central, las raíces son las causas y la copa los efectos.</li> <li>- La lógica es que cada problema es consecuencia de los que aparecen debajo de él y a su vez, es causante de los que están encima, reflejando la interrelación entre causas y efectos.</li> </ul>
<b>Modelo marco lógico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar los resultados claves y los sistemas y operaciones que los producen.</li> <li>- Relacionar objetivos y los productos y/o servicios.</li> <li>- Las filas de la matriz de marco lógico son: Fin, propósito, componentes y actividades</li> <li>- El fin es un impacto a mediano o largo plazo. Representa la contribución que se alcanza al tener el proyecto culminado.</li> </ul>

Fuente: GAT 3.0, Adaptado (Manual de Seguimiento de Rendimiento, Tribunal de Cuentas de la Unión. 2010. página 20)

### 3.2.1.3 Evaluación de riesgos y controles

En el especial seguimiento es esencial consultar la evaluación de riesgos y controles adelantado por el proceso auditor en otros ejercicios de vigilancia y control sobre el mismo objeto, que indique que se pueden involucrar procesos con desempeño potencialmente deficiente. La acumulación de estos factores vinculados a una política o un programa podría representar una señal importante para el evaluador y llevarlo a planificar seguimientos basadas

19

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A No. 26 A - 10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

COPIA CONTROLADA

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

en los riesgos o problemas detectados. Los factores que pueden indicar un mayor riesgo incluyen<sup>7</sup>:

- Recursos financieros o presupuestarios que representan cambios sustanciales o significativos
- Procesos que son propensos al riesgo (por ejemplo, sistemas de tecnologías de la información, adquisiciones, tecnología, problemas medioambientales y de salud, entre otros)
- Cuando están involucradas actividades nuevas, urgentes o hay un cambio en las condiciones (por ejemplo: requisitos y demandas)
- Estructuras de gestión complejas, con posible confusión sobre las responsabilidades
- La falta de información confiable, independiente y actualizada sobre la economía, eficiencia o efectividad de un programa o política de gobierno.

El análisis de temas potenciales debe considerar la posibilidad de maximizar el impacto esperado del Especial Seguimiento. Por este motivo, se recomienda al equipo que considere lo siguiente al analizar los posibles temas y realizar investigaciones para identificar los riesgos y problemas<sup>8</sup>:

- A mayor riesgo del desempeño, en términos de economía, eficiencia y efectividad o confianza pública; mayor importancia tendrán los problemas.
- Agregar valor es proporcionar nuevos conocimientos y perspectivas. A menudo, se puede lograr un mayor valor agregado realizando seguimiento y evaluaciones a la política, programa, proyecto o asuntos que no han sido previamente cubiertos por seguimientos u otras actuaciones fiscales.

Si es de importancia significativa en el contexto de los objetivos del especial seguimiento, los evaluadores deben comprender los riesgos y controles relevantes y analizar si hay signos de irregularidades que dificulten la gestión. También deben determinar, si las entidades en cuestión han tomado las acciones apropiadas de seguimientos o auditorías anteriores u otras revisiones que sean de relevancia para los objetivos del seguimiento.

<sup>7</sup> ISSAI 3910.13 - 2019

<sup>8</sup> ISSAI 3920.14 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

Para este proceso sirve de base la identificación y valoración del riesgo inherente, el diseño y la efectividad de los controles, y el concepto emitido sobre la calidad y eficiencia de los mecanismos de control realizados por el proceso auditor, información que se tomará del formato PVCGF-15-11 Matriz de Riesgos y Controles gestionada en los ejercicios auditores relacionados con el asunto del seguimiento.

#### 3.2.1.4 Vinculación de expertos en el asunto de Especial Seguimiento<sup>9</sup>

Para complementar las competencias del equipo de seguimiento y mejorar su calidad podrá consultar a expertos en el asunto evaluable, podrán ser personas, empresas, grupos, asociaciones, instituciones, gremios o funcionarios que posean competencias, experiencia y conocimientos especializados en un campo determinado distinto del seguimiento, que puedan brindar una variedad de opiniones y conceptos respecto al objeto de Especial Seguimiento para retroalimentar y enriquecer el proceso evaluador.

El experto externo debe ser independiente de situaciones y relaciones que puedan perjudicar la objetividad. Aunque el evaluador pueda emplear el trabajo de los expertos como una evidencia de seguimiento, conserva la responsabilidad absoluta del trabajo de seguimiento, de las observaciones y conclusiones que se emitan en el informe.

El concepto de los expertos soportará la validación de los resultados obtenidos de la aplicación de las técnicas de diagnóstico y de la evaluación de controles para la toma de decisiones sobre los aspectos específicos susceptibles de seguimiento, y en general, para la determinación de lo relevante en la planeación y ejecución.

La vinculación de expertos externos será mediante comunicación formal en la que se invite a participar en el desarrollo del Especial Seguimiento, suscrita por el coordinador y en ella estarán expuestos sus objetivos, las condiciones específicas, los requisitos éticos y reglas de confidencialidad. Para la vinculación de expertos, tanto internos como externos, se hará uso de los mecanismos administrativos a que haya lugar.

Un aspecto fundamental es crear un nivel de confianza con los expertos, basada en dar

<sup>9</sup> ISSAI 3000.65 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

a conocer claramente el objetivo del proceso, su contribución en la construcción de mejoras como conocedores del tema, sin que por ello asuman responsabilidad por las conclusiones y resultados.

Se procurará una comunicación permanente con los expertos durante el proceso evaluador y consultarlos cada vez que sea necesario.

El Coordinador determina la conformación del equipo evaluador y el número de expertos de acuerdo con la temática, exigencias y condiciones de participación.

### 3.2.1.5 Identificar aspectos claves

Los aspectos claves son aquellos procesos, actividades o áreas que componen el tema o asunto del seguimiento. Serán susceptibles de revisión de fondo en el especial seguimiento, por su materialidad o importancia relativa, o por su nivel de riesgo, entre otros aspectos identificados en la evaluación de riesgos y controles. Estarán asociados a los principios de la Gestión fiscal (eficiencia, eficacia, economía, equidad y la valoración de los costos ambientales).

A partir del análisis de la información obtenida en el conocimiento del asunto o tema de seguimiento, el equipo evaluador definirá los aspectos claves, los cuales se registrarán en la Hoja “*Matriz de planeación*” del formato (PEEPP 16-07).

### 3.2.2 Esquema del Especial Seguimiento

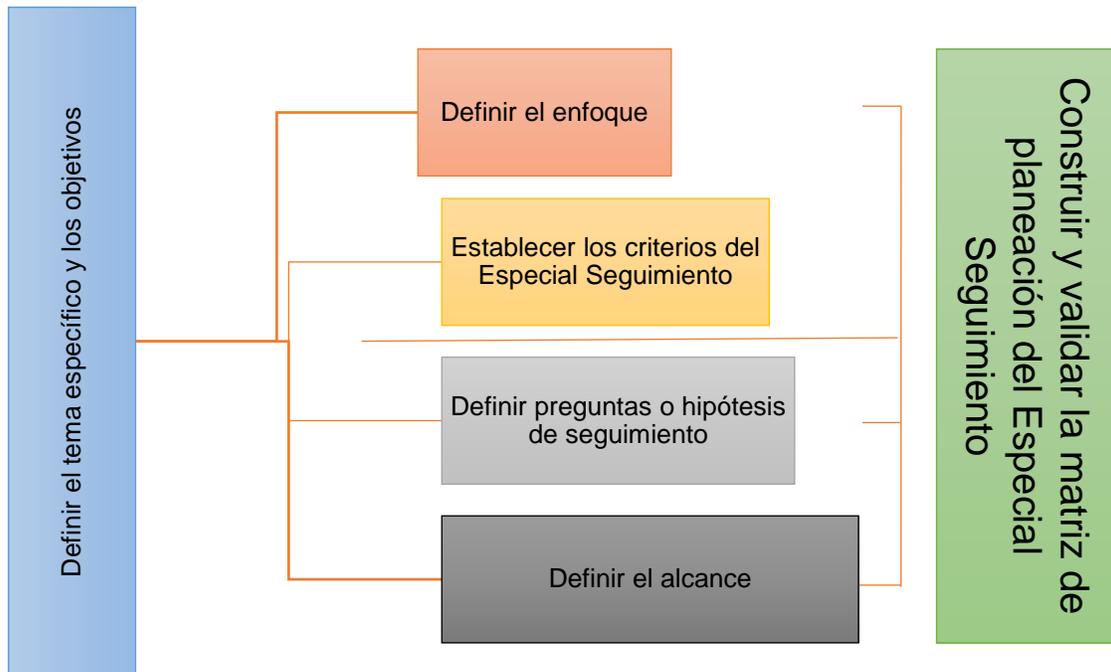
El esquema del Especial Seguimiento debe asegurar la recopilación de la evidencia del seguimiento suficiente y apropiada que permita desarrollar observaciones y conclusiones que den respuesta al(los) objetivo(s) y a las preguntas del especial seguimiento que permita confirmar o desvirtuar las hipótesis planteadas, implica planeación, organización, aseguramiento, gestión, liderazgo y control de recursos para lograr las metas específicas<sup>10</sup>. El equipo registrará el esquema de seguimiento en el Plan de trabajo y programa de seguimiento.

<sup>10</sup> ISSAI 3000.97 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	Código Documento: <b>PEEPP-16-01</b>
		Versión: <b>1.0</b>

Las actividades que hacen parte del esquema se presentan en la siguiente gráfica:

**Figura 5 Esquema del seguimiento**



Fuente: GAT 3.0, Guía de Auditoría de Desempeño - CGR

Las actividades del esquema del seguimiento deben ser aprobadas por el Coordinador y Supervisor en acta de mesa de trabajo con el equipo evaluador. Adicionalmente, se deberá dejar registro de los documentos que soportan la realización de cada una de las actividades.

### 3.2.2.1 Definir el tema específico y los objetivos

Este paso implica responder dos preguntas:

¿Qué? - ¿Cuál es la cuestión básica o el problema que será asunto del especial seguimiento?

¿Por qué? - ¿Cuáles son los objetivos del especial seguimiento (en relación con los

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

principios de la gestión fiscal)?

- ◆ Definir con claridad tema (cuestión básica o problema). El enunciado de la cuestión básica o problema es un aspecto de gran importancia en el proceso de examen y análisis; es un factor decisivo para los resultados del seguimiento. Se puede considerar como la cuestión fundamental que se va a investigar en una política, programa o proyecto del gobierno y para la cual el evaluador busca una respuesta. En general, la Contraloría de Bogotá D.C. debe aplicar una perspectiva holística que favorezca mejor el interés público y la misión general del especial seguimiento. Incluir en la Hoja “Matriz de planeación” del formato (PEEPP 16-07).
- ◆ Definir objetivos del Especial Seguimiento. El evaluador establece los objetivos relacionados con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y/o valoración de costos ambientales. El objetivo determina el enfoque y el diseño<sup>11</sup>.

El evaluador articula los objetivos específicos al objetivo general de forma suficientemente detallada para ser claro sobre las preguntas que serán respondidas, y para permitir un desarrollo lógico del diseño del especial seguimiento.<sup>12</sup>

Si el objetivo se formula como preguntas de seguimiento y se desglosan a su vez en varias preguntas, entonces el evaluador debe asegurar que se vinculen de forma temática y complementaria, que no se traslapen y que sean exhaustivas, de forma colectiva, al abordar la pregunta en su generalidad<sup>13</sup>.

Un objetivo puede considerarse como preguntade seguimiento sobre el asunto respecto al que el evaluador busca obtener respuestas, con base en la evidencia obtenida. Un objetivo bien definido se relaciona con la política, programa, proyecto o productos vinculados con el asunto en cuestión.

Muchos objetivos pueden enmarcarse como una pregunta de seguimiento general, que a su vez puede desglosarse en varias preguntas que pueden ser específicas. En lugar de definir un único objetivo de seguimiento o pregunta de seguimiento general, el evaluador puede optar

<sup>11</sup> ISSAI 3920.24 - 2019

<sup>12</sup> ISSAI 3000.36 - 2019

<sup>13</sup> Ibid.37

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

por desarrollar diversos objetivos de seguimiento, que no siempre requieren desglosarse en preguntas<sup>14</sup>

Una vez definidos, los objetivos deberán ser aprobados en mesa de trabajo con el equipo evaluador. Se hará en forma previa al desarrollo de las demás actividades del diseño del Especial Seguimiento dejando constancia de la aprobación, se debe incluir en la Hoja “*Matriz de planeación*” del formato (PEEPP 16-07 y en el Plan de trabajo (PEEPP 16-08).

### 3.2.2.2 Definir el enfoque

El enfoque general del especial seguimiento es el elemento central. Determina la naturaleza del tipo de examen a realizar. También define el conocimiento, la información y los datos necesarios, así como los procedimientos de seguimiento requeridos para obtenerlos y analizarlos.

El enfoque para el Especial Seguimiento está orientado a resultados, que determina, analiza y evalúa si los objetivos en términos de resultados o productos han sido alcanzados como se deseaba, o si los programas y servicios operan como se esperaba, Para desarrollar el especial seguimiento se podrá aplicar de manera individual, combinada o total desde una perspectiva del flujo de la cadena de valor y dependiendo de la competencia, etapa de la política, programa o proyecto y de la disponibilidad de las fuentes de información, para lo cual se aplica la clasificación definida en el numeral 1.4 ENFOQUE, así:

- Enfoque de Seguimiento Presupuestal - Seguimiento a los Productos, Metas y Resultados (PMR).
- Enfoque de Seguimiento Operativo - Cumplimiento de logro o Avance de las metas y objetivos.
- Enfoque de Seguimiento a resultados o estrategia:

### 3.2.2.3 Definir preguntas o hipótesis de seguimiento

Una vez definidos los objetivos y el enfoque del Especial Seguimiento, el evaluador

<sup>14</sup> Ibid39

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

formula las preguntas de seguimiento que orientarán su labor.

El propósito es que las preguntas del seguimiento abarquen todos los aspectos de los objetivos planteados en ella. El enfoque de resultados descrito previamente puede conducir a formular las preguntas de un modo diferente.

Tal como sucedía al elaborar los objetivos, es esencial que el equipo evaluador considere la redacción de las preguntas, puesto que ello influirá en sus decisiones, los tipos de información que examinará y evaluará, los métodos de recopilación de datos e información, el enfoque analítico y las observaciones y conclusiones<sup>15</sup>.

El nivel de desagregación de preguntas estará determinado por la complejidad del tema, los procesos, asuntos del tema y los principios evaluados.

En la elaboración de las preguntas, se debe llevar en consideración los siguientes aspectos<sup>16</sup>:

- a) Claridad y especificidad;
- b) Uso de términos que puedan ser definidos y mensurados;
- c) Viabilidad investigativa (posibilidad de ser respondida);
- d) Articulación y coherencia (el conjunto de las cuestiones elaboradas debe ser capaz de aclarar el problema de seguimiento previamente identificado).

Los diferentes tipos de preguntas que se pueden formular son: descriptivas (lo que significa que describen una condición) pueden adoptar múltiples formas, algunas admiten una respuesta sencilla, mientras que otras plantean una mayor dificultad, o evaluativas (lo que significa que evalúan una condición en función de criterios y pueden tener un carácter normativo o analítico)<sup>17</sup>.

➤ **Descriptivas.** Se formulan para generar información sobre las condiciones de operación o implementación de una política, programa o proyecto, cambios ocurridos, problemas y áreas con potencial de mejoramiento. Ejemplo: ¿Cómo los ejecutores locales están poniendo en práctica los requisitos de acceso establecidos por el programa?

<sup>15</sup> Adaptación IDI Seguimiento de Desempeño, Manual de Implementación de las ISSAI pág. 91.

<sup>16</sup> Manual de Seguimiento de Rendimiento. Tribunal de Cuentas de la Unión. Página 21.

<sup>17</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Seguimiento de Desempeño, Versión 1, julio de 2021/ pág. 91.

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

➤ **Evaluativas.** Se formulan para saber qué diferencia hizo la intervención administrativa para la solución del problema identificado. Este tipo de pregunta también abarca los efectos no esperados, positivos o negativos, provocados por el programa o actividad. Ejemplo: ¿En qué medida los efectos observados pueden ser atribuidos al programa? Dentro de las evaluativas pueden presentarse las siguientes modalidades:

➤ **Normativas.** Se interesa en conocer si se lograron obtener los efectos deseados o previstos. Busca comparar entre la situación existente y una deseada/meta. Ejemplo: ¿Se lograron los objetivos y las metas del programa?.

➤ **De orientación causal.** Tiende a buscar la confirmación de la existencia de una relación causal entre una acción y un efecto observado. Ejemplo: ¿En qué medida contribuyó el pico y placa ambiental a la disminución de la contaminación del aire?.

➤ **Exploratoria.** Buscan explicar eventos específicos, aclarar los desvíos o brechas con respecto al deber ser o las razones de ocurrencia de una determinada situación. Ejemplo: ¿Cuáles son los principales factores causantes de la crisis del sistema de transporte público?

Para el caso del Especial Seguimiento y dependiendo del enfoque de resultados, se formulará preguntas tipo descriptivas:

➤ **Para el enfoque orientado a resultados**, después de haber formulado la pregunta básica del seguimiento, los evaluadores tienen que desglosarla en varias preguntas comprobables para que sean respondidas por el estudio, es decir, preguntas más específicas acerca de ¿qué es? o ¿por qué es?.

Existe una técnica llamada "Análisis de afirmaciones", que desglosa la pregunta básica del seguimiento en una serie de niveles inferiores con preguntas más detalladas para formar una pirámide. A menudo es suficiente con tres niveles, pero en ocasiones se necesitan hasta más niveles.

El propósito de esta técnica es poner en claro la factibilidad de llegar a una conclusión

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

en la pregunta principal del seguimiento y garantizar una cadena lógica que vaya desde los procedimientos específicos de seguimiento a las preguntas específicas. Y de ahí hasta llegar a la pregunta principal del seguimiento en la cima de la pirámide. Esto ayuda a imponer un patrón lógico y disciplinado en la forma de pensar y a garantizar que todos los aspectos de una pregunta o pregunta específica seantomados en cuenta.<sup>18</sup>

Algunos ejemplos de preguntas para el enfoque por resultados son<sup>19</sup>:

- ✓ ¿Los servicios proporcionados responden a los requerimientos y se orientan al cliente?
- ✓ ¿Las políticas y/o programas del plan de desarrollo están implementados eficientemente?
- ✓ ¿Se cumplen las metas y objetivos de las políticas y/o programas de gobierno?
- ✓ ¿De qué modo podrían las normas distritales sobre seguridad en actividades juveniles incidir en las tasas generales de lesiones y enfermedades en niños/as?
- ✓ ¿En qué medida la entidad ha establecido los controles necesarios para implementar eficientemente sus herramientas de gestión de riesgos y crisis en orden a lograr los resultados deseados?
- ✓ ¿Los programas o políticas públicas establecen y cumplen con una temporalidad?
- ✓ ¿Están enfocadas las políticas o programas a una población específica?
- ✓ ¿Las políticas o programas buscan y logran reducir algunos indicadores sociales (pobreza, desnutrición crónica, desempleo, mortalidad) o mejorar otros (cobertura educativa)?
- ✓ ¿El planteamiento del problema y enfoque de abordaje es coherente en el PDD, y en la política pública?
- ✓ ¿Contribuyen las políticas públicas o programas a cumplir una o varias metas, resultados u objetivos del PDD?
- ✓ ¿Las políticas públicas o programas establecen claramente las responsabilidades institucionales para lograr su cumplimiento?

<sup>18</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 93

<sup>19</sup> Ibid. pág. 92

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

- ✓ ¿Las políticas públicas o programas cuentan y cumplen con algún mecanismo o sistema de seguimiento y evaluación?
- ✓ ¿Los indicadores permiten a monitorear los avances en la consecución de los objetivos?
- ✓ ¿Aclaran la lógica de intervención del proyecto al indicar lo que se desea lograr, la duración, la calidad requerida y la población objetivo?
- ✓ ¿Qué presupuesto se destinó y cómo se encuentra la ejecución?
- ✓ ¿Cuál es el estado de avance de las metas?
- ✓ ¿Se entregan los productos en las condiciones programadas?
- ✓ ¿Cuál ha sido el cubrimiento de la población objetivo alcanzado?

#### 3.2.2.4 Definir el alcance

El alcance define los límites del Especial Seguimiento. El evaluador debe identificar qué aspecto en particular de la política, programa o proyecto determinan el límite. También debe identificar el período que va a ser revisado, y de ser necesario territorializar o focalizar para evitar un seguimiento demasiado complejo, el alcance puede excluir ciertas actividades o sujeto(s) de vigilancia y control fiscal e incluso qué actividades o entidades en principio serían relevantes para el objetivo del seguimiento<sup>20</sup>.

Los objetivos, las preguntas y el alcance están interrelacionados y deben ser considerados en forma conjunta. Incluso pequeños cambios en los objetivos o las preguntas pueden tener un impacto importante en el alcance general del especial seguimiento<sup>21</sup>.

El alcance del especial seguimiento se define respondiendo las siguientes preguntas<sup>22</sup>:

- ¿Qué?:
  - ✓ ¿Qué preguntas o hipótesis específicas se están examinando?
  - ✓ ¿Qué procesos claves son relevantes?

<sup>20</sup> ISSAI 3920.36 - 2019

<sup>21</sup> Ibid.35 - 2019

<sup>22</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021 pág. 96

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

- ✓ ¿Qué tema objeto del seguimiento se evaluará y que informará?
  - ✓ ¿De qué recursos se dispone?
  - ¿Quién?:
    - ✓ ¿Quiénes (entidades y/u organizaciones) ejercen responsabilidades o tienen perspectivas relevantes para el seguimiento?
    - ✓ ¿Quiénes dentro de esas entidades y/u organizaciones relevantes están en mejores condiciones de brindar evidencia adecuada y suficiente para responder las preguntas?
    - ✓ ¿Quién es responsable de garantizar la confiabilidad de la información y los datos que son relevantes?
  - ¿Dónde?:
    - ✓ ¿Qué sectores, sujeto(s) de vigilancia y control fiscal, localidades, procesos o actividades son responsables de la política, programa o proyecto?
    - ✓ ¿Cuáles son los documentos y registros que es necesario examinar?
    - ✓ ¿Qué lugares se excluirán?
  - ¿Cuándo?:
    - ✓ ¿Qué período abarcará el seguimiento?
- Estas preguntas son orientadoras para que el equipo evaluador defina el nivel de profundidad, cobertura, tiempo, y delimitación geográfica que propone para alcanzar el tema o asunto de Especial Seguimiento. En este paso se determinan las preguntas o hipótesis específicas a examinarse, para lo cual se debe considerar<sup>23</sup>:
- La dificultad de la respuesta a la pregunta
  - Los recursos técnicos y de logística requeridos
  - Tiempo de ejecución
  - Personal requerido
  - Si se cuenta con la información o la evidencia necesaria, si estas están disponibles, si son

<sup>23</sup> Adaptado Manual de Seguimiento de Rendimiento, Tribunal de Cuentas de la Unión. 2010. Página 24

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	Código Documento: <b>PEEPP-16-01</b>
		Versión: <b>1.0</b>

confiables y objetivas, y se pueden obtener en forma eficiente.

Adicionalmente, deben ser priorizadas las preguntas, teniendo en cuenta que generen conclusiones relevantes y que se les pueda aplicar una estrategia metodológica factible para responderlas satisfactoriamente<sup>24</sup>.

### 3.2.2.5 Establecer los criterios del Especial Seguimiento

Los criterios son puntos de referencia utilizados para evaluar el tema; son normas razonables y específicas de seguimiento del desempeño de la gestión de la política, programa o proyecto, contra las cuales se pueden evaluar y valorar los principios de las operaciones.

El Equipo debe establecer los criterios adecuados que correspondan a las preguntas del seguimiento y se relacionan con los principios de economía, eficiencia y eficacia. Cuando sea pertinente se tendrán en cuenta los principios de equidad, desarrollo sostenible y valoración de costos ambientales de acuerdo con lo expuesto en el capítulo de principios de esta Guía.

Los criterios son fundamento para determinar las observaciones y formular conclusiones sobre los objetivos del especial seguimiento. También constituyen un elemento importante en las revisiones del alcance dentro del equipo y la Coordinación.

Los criterios pueden ser cualitativos o cuantitativos y deben determinar **referente a qué** será evaluado. Los criterios pueden ser generales o específicos, enfocarse en:

- **“qué debe ser”** de acuerdo con las leyes, regulaciones, objetivos o metas;
- **“lo que se espera”**, de acuerdo con los principios, conocimiento técnico, científico y buenas prácticas, según sea el caso; o
- **“lo que podría ser”**, dadas las mejores condiciones.

Mientras que para algunos tipos de auditoría hay criterios legislativos inequívocos, esto no es comúnmente el caso del Especial Seguimiento. Los objetivos, la pregunta y el enfoque del seguimiento determinan la relevancia y el tipo de **criterios adecuados**. La confianza en las observaciones y las conclusiones de un seguimiento dependen de los criterios. Por ello, es

<sup>24</sup> Ibid. Página 24

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

crucial seleccionar **criterios fiables y objetivos**<sup>25</sup>.

Algunas veces, es fácil establecer los criterios de un seguimiento, por ejemplo, cuando los objetivos o metas establecidos por las decisiones del Concejo de Bogotá D.C. o el Gobierno Distrital son claros, precisos y relevantes. Sin embargo, a menudo este no es el caso. Los objetivos o metas pueden haber sido formulados ambiguas, imprecisas e inconsistentes, conflictivas o inexistentes, como también incluir acciones abstractas y amplias. Esta situación no debe impedir que el evaluador realice el seguimiento. En tales circunstancias, se debe establecer criterios que reflejen el resultado ideal o esperado contra el cual se puede medir el desempeño de la política, programa o proyecto<sup>26</sup>.

En el Especial Seguimiento, la elección de los criterios suele ser relativamente abierta y la hace el propio evaluador, donde los conceptos generales de economía, eficiencia y efectividad necesitan ser interpretados en relación con el objeto del seguimiento.

Las observaciones determinadas están directamente relacionadas con los criterios de seguimiento. Se deberá evaluar si la política, programa, proyecto o asunto cumplen con los criterios. Si el seguimiento muestra que algunos de los criterios se cumplen mientras que otros no, se debe usar el juicio profesional para considerar cuál será la conclusión del Especial Seguimiento<sup>27</sup>. Cumplir o superar los criterios revela "las mejores prácticas", y no cumplir con los criterios indica que se pueden efectuar mejoras.

Los criterios son importantes porque<sup>28</sup>:

- a) Proporcionan una base sobre la cual se pueden construir procedimientos para la recopilación de pruebas del seguimiento;
- b) Determinan la base para configurar observaciones y concluir sobre los objetivos;
- c) Ayudan a estructurar las observaciones;
- d) Establecen un lenguaje común en la comunicación dentro del equipo, la dirección y la Administración.

<sup>25</sup> ISSAI 300.27 - 2019

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> ISSAI 3920.55 - 2019

<sup>28</sup> ISSAI 3910.58 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

### 3.2.2.5.1 Atributos de los criterios del Especial Seguimiento

Los criterios del especial seguimiento brindan una base apropiada y razonable para evaluar con relación a los objetivos. Los criterios tienen que ser relevantes, comprensibles, completos, verificables, confiables y objetivos en el contexto del asunto en cuestión, el objetivo u objetivos y/o las preguntas<sup>29</sup>.

Los criterios se deben establecer de manera objetiva. Para ello, los evaluadores deben obtener<sup>30</sup>:

- ◆ Conocimiento general del asunto objeto del Especial Seguimiento, al igual que las metas y objetivos establecidos por el Concejo de Bogotá D.C., o el gobierno distrital, así como con los resultados de los últimos estudios y seguimientos en el proceso.
- ◆ Un conocimiento especializado que permita comprensión razonable de las expectativas de las partes interesadas.
- ◆ Conocimiento general de las buenas prácticas y la experiencia de otros programas o actividades similares realizadas por otros organismos de control.

Diversas fuentes pueden ser utilizadas para identificar los criterios, incluyendo marcos de medición del desempeño. Se debe ser transparente sobre las fuentes que se utilizan; los criterios deben ser relevantes y comprensibles para los usuarios, además de completos, verificables, comprensibles, confiables y objetivos en el contexto del tema y los objetivos del seguimiento

<sup>29</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 99

<sup>30</sup> Ibid.

**Figura 6 Atributos de los criterios del Especial Seguimiento**



Fuente: Adaptado Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 100

Cuando los criterios son planteados como indicadores, estos deben describir o medir la situación específica que faciliten el análisis del asunto.

Es posible elaborar una lista de los posibles indicadores que serán utilizados, pero deben ser objeto de una validación técnica que permita seleccionar los mejores. Para ello existen varias metodologías relacionadas con preguntas muy sencillas que permiten identificar posibles cuellos de botella que dificulten el uso del indicador.

Una de las más utilizadas, es la metodología “CREMA”, desarrollada por el Banco Mundial, la cual realiza este filtro a partir de cinco cualidades<sup>31</sup>:

- Claro: Preciso e inequívoco
- Relevante: Apropiado al tema en cuestión

<sup>31</sup> Guía metodológica para la formulación de indicadores. Departamento de Planeación. DNP. 2010 pág. 16

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

- Económico: Disponibilidad a un costo razonable
- Medible: Abierto a validación independiente
- Adecuado: Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño

El o los indicadores seleccionados no deben necesariamente cumplir con todas las cualidades, estas sirven de referencia para elegir o desechar indicadores.

Incluir los criterios en la Hoja “Matriz de planeación” del formato (PEEPP 16-07); hoja “conclusión”, formato de Matriz de análisis para conclusión del especial seguimiento (PEEPP16-09) Plan de Trabajo del Especial Seguimiento formato (PEEPP 16-08).

#### 3.2.2.5.2 Base y fuentes de los criterios

Los criterios de seguimiento se determinan a partir de las siguientes bases y fuentes:

- Las leyes, acuerdos y decretos que rigen el funcionamiento del asunto seguimiento.
- Objetivos del control político (Proposiciones y debates)
- Las decisiones tomadas por el Concejo de Bogotá D.C.
- Principales indicadores de desempeño establecidos por la administración distrital.
- Procedimientos detallados para una función o actividad.
- Estándares tomados de la investigación, literatura u organizaciones profesionales y / o internacionales.
- Puntos de referencia de buen desempeño.
- Rendimiento correspondiente en el sector privado.
- Puntos de referencia - misma entidad, diferentes años; diferentes entidades misma actividad.
- Documentos de planificación, contratos y presupuestos de la entidad auditada.
- Gestión general y literatura sobre el tema.
- Criterios utilizados anteriormente en seguimientos similares o por otros organismos de control.
- Normas establecidas por el evaluador, previa consulta con expertos en la materia.

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

- Identificación de lo que podría ser (dadas mejores condiciones)<sup>32</sup>.

### 3.2.2.6 Construir y validar la matriz de planeación del Especial Seguimiento.

Durante la planeación, el evaluador debe diseñar procedimientos del seguimiento a ser empleados para recopilar evidencia suficiente y apropiada, que responda al (los) objetivo(s) y pregunta(s)<sup>33</sup>.

Una vez determinados los objetivos, las preguntas y el alcance del especial seguimiento, será necesario que el evaluador considere qué metodologías resultan adecuadas para su realización, así como el tiempo y los recursos disponibles. Se requiere que la metodología describa el modo en que se recopilará y analizará la información necesaria para responder las preguntas<sup>34</sup>.

La matriz de planeación logra que la planeación del Especial Seguimiento sea sistemática y dirigida, facilita la comunicación de las decisiones sobre la metodología y ayuda en la aplicación de los procedimientos; La matriz es un instrumento flexible y su contenido puede ser actualizado o modificado por el equipo en la medida que el trabajo avanza; es el principal instrumento de apoyo a la elaboración del Plan de Trabajo, al contener información esencial que lo definen<sup>35</sup>

La matriz de planeación ayuda a documentar y vincular el alcance, los objetivos, los criterios y los métodos del seguimiento, asegurando una integración lógica entre el enfoque del seguimiento y los resultados probables. Es una herramienta para determinar qué examinar y cómo hacerlo. Proporciona una estructura para los componentes básicos de la planeación. En ella se describen brevemente los requisitos y procedimientos necesarios para desarrollar los objetivos del seguimiento y para hacer evaluaciones conforme a los criterios establecidos. Los principales objetivos de la matriz de planeación son<sup>36</sup>:

<sup>32</sup>ISSAI 3920.40 - 2019

<sup>33</sup> ISSAI 3000.101 2019

<sup>34</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 103

<sup>35</sup> Manual de Seguimiento de Rendimiento. Tribunal de Cuentas de la Unión Brasil. 2010. Página 26 numeral 100

<sup>36</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 112-113

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

- Establecer una relación clara entre los objetivos del seguimiento, los principios y los aspectos claves por auditar;
- Documentar y formalizar el enfoque del seguimiento;
- Presentar un resumen general del diseño del seguimiento;
- Identificar y documentar los ‘qué, cómo y porqué’ de la labor mediante la determinación de una relación clara entre el alcance, los objetivos y la metodología del seguimiento;
- Definir la metodología (cómo) y el trabajo de campo que se debe llevar a cabo para obtener las pruebas;
- Identificar y documentar los procedimientos que se deben realizar;
- Vincular la labor realizada con los resultados esperados;
- Facilitar la supervisión y revisión.

Aunque la matriz debe prepararse inicialmente durante la etapa de diseño, es un documento dinámico que puede revisarse y actualizarse, según las necesidades, a medida que la labor de seguimiento avanza.

El equipo evaluador debe elaborar la Hoja “*Matriz de planeación*” del formato (PEEPP 16-07) con la información establecida en los pasos anteriores, donde adicionalmente para cada sub-pregunta deberá definir:

- 1. Información requerida.** Es aquella necesaria para resolver la(s) preguntas a las que queremos dar respuesta de acuerdo con los criterios definidos.
- 2. Fuentes de información.** Son aquellas de donde se puede extraer, solicitar o consultar la información requerida, cuidando que sean fuentes confiables, tales como:
  - ◆ Documentación legal.
  - ◆ Normas.
  - ◆ Actas de reuniones.
  - ◆ Conceptos.
  - ◆ Sistemas de información.
  - ◆ Bases de datos.

- ◆ Beneficiarios de programas gubernamentales.
- ◆ Informes y estudios producidos por fuentes acreditadas.
- ◆ Organigramas, directrices internas y manuales operacionales.
- ◆ Expertos.
- ◆ Otras.

**3. Procedimientos para la recopilación de información.** El evaluador describe las estrategias para recopilar la información o los datos necesarios, conforme al alcance proyectado de cada estrategia y se refieren a diversas técnicas que se utilizan comúnmente como: cuestionarios, encuestas, entrevistas, observaciones y el estudio de documentos escritos para lo cual se recomienda utilizar las técnicas definidas para el proceso auditor formato (PVCGF-15-16) Técnicas de Seguimiento para Obtener Evidencia, y los descritos en la siguiente tabla:

**Tabla 2 Métodos de Recolección de Información.**

Métodos	Beneficios	Consideraciones
<b>Entrevistas (Verificación oral)</b>  Conversaciones con una o más personas, de forma telefónica o presencial, para conocer sus opiniones acerca de un programa o actividad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permiten comprender detalladamente las opiniones de la persona entrevistada.</li> <li>• Las entrevistas pueden programarse y realizarse con rapidez.</li> <li>• Permiten recopilar información sobre temas sensibles.</li> <li>• Pueden brindar flexibilidad para procurar obtener información de inmediato en respuesta a manifestaciones realizadas durante la entrevista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario realizarlas concienzudamente, para garantizar la congruencia y permitir la comparación.</li> <li>• No son compatibles con el análisis estadístico.</li> <li>• La identificación y el análisis de patrones o tendencias entre diferentes entrevistas insume tiempo.</li> </ul>
<b>Recopilación de documentos (Inspección física)</b>  Examen de documentos recabados de la entidad auditada y otras fuentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general se considera un método más confiable que la evidencia testimonial obtenida a partir de entrevistas.</li> <li>• Habitualmente brinda un nivel adecuado de profundidad y amplitud de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe prestarse atención a la integridad, autenticidad, autoridad y confiabilidad de la fuente.</li> <li>• Pueden hallarse dificultades para acceder a la información en aquellos casos en los que la entidad auditada no sea proclive a facilitar evidencia documental.</li> </ul>

Métodos	Beneficios	Consideraciones
<p><b>Observación directa o inspección (verificación Ocular)</b></p> <p>Observación física de programas, personas, propiedades y acontecimientos relacionados con el seguimiento para recopilar información cualitativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le permite observar directamente programas, personas, propiedades o eventos relacionados con su seguimiento.</li> <li>Puede brindar un contexto para el examen de las cuestiones relacionadas con el seguimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las observaciones dirigidas a responder directa o indirectamente las preguntas de su seguimiento pueden ser complejas.</li> <li>Requiere una planificación detallada y una programación minuciosa.</li> <li>La observación podría alterar el comportamiento de la persona o situación observadas.</li> <li>Puede demandar un uso significativo de recursos en términos de traslados y participación del personal.</li> </ul>
<p><b>Visitas a lugares (verificación Ocular)</b></p> <p>Suponen el traslado a una determinada ubicación geográfica para la aplicación de métodos de seguimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pueden combinar diferentes métodos, como entrevistas, revisiones de documentos y observaciones directas o inspecciones físicas.</li> <li>Permiten mejorar la eficiencia en función de los costos mediante la combinación de múltiples métodos durante una misma visita.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suponen una planificación detallada por anticipado y una programación minuciosa.</li> <li>Pueden demandar la utilización de grandes cantidades de recursos para traslados y participación del personal.</li> <li>Requieren una comprensión cabal de la organización de la entidad auditada o los sujetos visitados.</li> </ul>
<p><b>Exámenes de expedientes y observaciones estructuradas (inspección Física y verificación documental)</b></p> <p>Utilización de instrumentos para la recopilación de datos o información con el fin de registrar sistemáticamente observaciones e información extraída de registros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los resultados incorporados a un conjunto de datos estructurado y confiables pueden utilizarse para respaldar el análisis cuantitativo o cualitativo.</li> <li>Constituyen una herramienta efectiva para recopilar los datos que permiten evaluar el cumplimiento de los requisitos legales o reglamentarios.</li> <li>Pueden arrojar datos susceptibles de generalización correspondientes a un programa o población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La aplicación de este enfoque demanda la aplicación de una cantidad substancial de tiempo y recursos.</li> <li>Supone la realización una planificación detallada con anticipación y el desarrollo de herramientas válidas para la recopilación de datos.</li> <li>Quizá no permita la determinación de la causa de las deficiencias identificadas.</li> </ul>

Métodos	Beneficios	Consideraciones
<p><b>Encuestas</b></p> <p>Enfoque utilizado para recopilar datos o información y recabar evidencia de una población mediante la formulación de una serie de preguntas estándar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permiten recopilar información de múltiples sujetos.</li> <li>• Los datos pueden utilizarse en diferentes tipos de análisis.</li> <li>• Los datos sobre determinadas variables pueden ser generalizables y precisos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requieren la utilización de una gran cantidad de recursos y tiempo.</li> <li>• Requieren una planificación y pruebas rigurosas.</li> <li>• Pueden requerir la realización de análisis que demandan mucho tiempo.</li> </ul>
<p><b>Métodos con grupos reducidos</b></p> <p>Recopilación de información de un grupo de personas utilizando herramientas tales como los grupos focales (grupos de conversación reducidos con la intervención de un facilitador) y paneles de expertos externos a la Contraloría.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del debate pueden surgir cuestiones no tratadas en las entrevistas individuales.</li> <li>• Adaptables a una diversidad de necesidades de seguimiento.</li> <li>• Los expertos pueden formular opiniones consensuadas sobre determinadas cuestiones o actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La convocatoria de paneles de expertos puede asociarse a erogaciones importante debido a los costos de traslado.</li> <li>• El análisis puede ser difícil y demandar mucho tiempo debido a la cuantía y diversidad de la información.</li> </ul>
<p><b>Estudios de casos</b></p> <p>Recopilación rigurosa de datos correspondientes a uno o más problemas, lugares o acontecimientos complejos, para responder preguntas del tipo 'por qué' o 'cómo'.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden propiciar una evaluación rigurosa de actividades, facilitar el análisis de similitudes y diferencias entre operaciones en diferentes localidades, o ilustrar aspectos de procesos o las consecuencias de deficiencias en programas utilizando ejemplos específicos del 'mundo real'.</li> <li>• Permiten la recopilación de información más precisa acerca</li> <li>• Pueden posibilitar la corroboración de la evidencia y acrecentar la confiabilidad y validez de las observaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden demandar una cantidad substancial de tiempo y recursos.</li> <li>• El análisis vinculado puede requerir mucho tiempo.</li> <li>• La selección de los estudios de casos tendrá un impacto substancial en la recopilación de la información y la formulación de observaciones.</li> </ul>

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

Métodos	Beneficios	Consideraciones
<b>Datos secundarios</b>  Datos recopilados por un tercero, por ejemplo, organismos gubernamentales, universidades u organizaciones de investigación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su obtención puede ser más rápida en comparación con otros métodos de recopilación de datos.</li> <li>• Los datos pueden ser más completos que al recopilarlos usted mismo/a</li> <li>• Es posible que ya se hayan efectuado controles de calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe la posibilidad que los datos no coincidan con el objetivo del seguimiento.</li> <li>• Es posible que resulte difícil acceder a los datos.</li> <li>• La evaluación de la confiabilidad de los datos puede exigir un tiempo considerable.</li> </ul>

Fuente: Adaptado Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Seguimiento de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 104-106

El Especial Seguimiento exige elecciones cuidadosas y combinaciones de métodos para examinar las variables, el evaluador se preocupará por la validez y confiabilidad<sup>37</sup> de los métodos que va a utilizar para recopilar y analizar los datos, así como ser receptivo a nuevas ideas y diferentes opiniones e imparcial durante el proceso de ejecución.

El Plan de Trabajo debe contener los métodos seleccionados por el equipo de seguimiento.

**4. El procedimiento de análisis de datos.** Considera la forma como se deben organizar los datos recolectados y la información obtenida para evaluar los principios de la gestión fiscal y responder las preguntas de su seguimiento. El evaluador debe escribir las técnicas analíticas a utilizar para examinar la información recopilada, como el análisis de contenidos, resúmenes de estudios de casos o análisis de regresión. Así mismo, describir las medidas a tomar para evaluar la confiabilidad de las fuentes de datos.

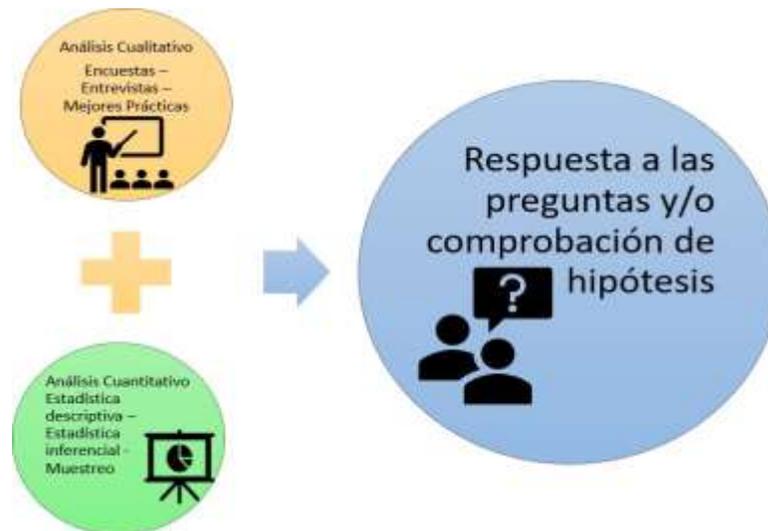
Para determinar la calidad de los datos numéricos, se debe analizar los datos examinando su origen, esto es, las características del sistema de información dónde se encuentran disponibles.

Una vez identificados los datos y la información, es necesario que, durante la etapa de planificación, se considere sobre el modo en que se propone analizar. Los métodos para el análisis de la información y los datos pueden ser cualitativos y cuantitativos.

<sup>37</sup> ISSAI 3910.27 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento: PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

**Figura 7 Análisis de Datos del Seguimiento**



Elaboró: Equipo de Trabajo

**Análisis cualitativo.** Conjunto de métodos utilizados para estructurar, comparar, recopilar y describir información que sustente el razonamiento lógico y los argumentos relacionados en la evidencia. Habitualmente, se realiza un análisis cualitativo de la evidencia originada en entrevistas, documentos y encuestas<sup>38</sup>.

**Análisis cuantitativo.** Permite realizar pruebas numéricas. Frecuentemente el equipo evaluador obtiene datos numéricos que pueden ser útiles en su investigación. Antes de utilizarlos como evidencia, el equipo evaluador debe verificar que los datos son completos, correctos y consistentes (determinar la calidad de los datos). Si los datos y su método de recolección son confiables, entonces se pueden utilizar para construir estadísticas descriptivas y verificar si los datos validan el modelo lógico del equipo evaluador para explicar los factores que inciden sobre la gestión del sujeto de controlseguimiento.

El siguiente cuadro muestra algunos beneficios y consideraciones que presentan los análisis cualitativo y cuantitativo.

<sup>38</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 150

**Tabla 3 Beneficios y consideraciones acerca de los métodos de análisis.**

Método	Beneficios	Consideraciones
Análisis de contenido (Cualitativo)  Método para estructurar y analizar información cualitativa compleja obtenida de diversas fuentes, por ejemplo, de entrevistas y documentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite identificar en los conjuntos de datos patrones o tendencias significativos para las preguntas y los objetivos del seguimiento.</li> <li>Permite utilizar los datos para orientar el desarrollo de categorías analíticas.</li> <li>Puede utilizarse para contribuir a la aplicación de otros métodos.</li> </ul> Permite resumir, analizar e informar acerca de datos no estructurados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Demanda la aplicación de una gran cantidad de trabajo y tiempo.</li> <li>Puede dar lugar a resultados inaplicables si se implementase de forma incorrecta.</li> </ul> Exige planificación y capacitación del personal.
Análisis y modelización estadística (Cuantitativo)  Utilización de software y modelos informáticos para identificar, tendencias, patrones y correlaciones en grandes series de datos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permite la identificación de patrones y correlaciones en grandes cantidades de datos.</li> </ul> Constituye un método eficiente y estructurado para analizar grandes cantidades de datos cuantitativos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supone una experiencia substancial en el uso de aplicaciones para el análisis de datos.</li> <li>Puede demandar una cantidad significativa de tiempo y recursos para estructurar los datos de modo tal de poder analizarlos utilizando las aplicaciones informáticas necesarias.</li> </ul> Habitualmente no permite identificar las causas de patrones o correlaciones.

Fuente: Adaptado Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Seguimiento de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 106

Entre la amplia variedad de técnicas de análisis en el Especial Seguimiento, se presentan algunas técnicas de análisis cuantitativo: estadística descriptiva, análisis de regresión, tabulación de la frecuencia, análisis estadístico multivariado y análisis envolvente de datos; las técnicas de análisis cualitativo se pueden considerar: análisis de contenido, interpretaciones alternativas, entre otras. La descripción de los métodos de uso de las diferentes técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo que pueden servir de guía durante el proceso evaluador.

- 5. Las limitaciones.** El equipo evaluador identificará las limitaciones vinculadas con la información necesaria, la metodología planificada o su capacidad general para responder las preguntas del seguimiento. Algunas limitaciones podrían asociarse a la cuestionabilidad o fiabilidad de los datos, la imposibilidad de acceder a determinada información, limitaciones

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

en la disponibilidad de recursos o la incapacidad para generalizar o extrapolar observaciones con el universo. Se debe analizar el modo en que cada limitación puede afectar el producto y describa los pasos a seguir para mitigar las dificultades asociadas. Si las limitaciones fuesen tan graves que afectarán substancialmente su capacidad de responder las preguntas del seguimiento, se debe considerar la reformulación de la pregunta y/o alterar el alcance para disminuir ese riesgo<sup>39</sup>.

**6. Qué permitirá decir el análisis.** Aquí se describen los resultados esperados del análisis resumiendo lo que el equipo de seguimiento probablemente estará en condiciones de manifestar a raíz de la labor realizada. Los resultados esperados deberían responder las preguntas de seguimiento en la primera columna<sup>40</sup>.

El equipo evaluador elaborará la matriz de planeación, la cual debe ser revisada por la dirección correspondiente, y de ser posible, validarla con expertos y los principales interesados, con el fin de considerar diferentes puntos de vista sobre el asunto seguimiento y obtener sugerencias de mejora a la matriz.

Una vez aprobada la matriz de planeación, el equipo evaluador debe elaborar los instrumentos de recopilación de datos que serán utilizados durante la ejecución del seguimiento como son el diseño de cuestionarios, entrevistas, verificación en campo, etc.

Al planear el especial seguimiento, es preciso diseñar el instrumento que debe quedar incluido en el plan de trabajo de tal manera que permita reunir información suficiente y apropiada. Esto puede ser abordado en diversas etapas: decidir el diseño general del especial seguimiento (qué preguntas hacer, por ejemplo, descriptivas); determinar el nivel de observación (por ejemplo, mirar un proceso); metodología (por ejemplo, análisis completo o de una muestra); técnicas de recolección de datos específicos (por ejemplo, entrevista o grupo de enfoque).

<sup>39</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 114

<sup>40</sup> Ibid.

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

### 3.2.2.7 Elaborar y aprobar el Plan de Trabajo

Al final del proceso de planeación, el equipo asignado para adelantar el especial seguimiento debe preparar el formato PEEPP 16-08 Plan de Trabajo, que será la carta de navegación para las fases de ejecución e informe que incluye el cronograma de las principales actividades establecidas en el procedimiento para el Especial Seguimiento, los responsables, la fecha inicial y la fecha límite de terminación. El plan de trabajo es el instrumento para el control de calidad al proceso.

Para garantizar que la alta dirección y el equipo evaluador son plenamente conscientes del diseño general del seguimiento, el Plan de Trabajo debe ser revisado y validado y por la Dirección, dejando registro en acta de mesa de trabajo y aprobado. En caso de presentarse modificaciones del plan con posterioridad a su aprobación, debe justificarse.

El equipo evaluador diseña y elabora los programas de seguimiento que contiene los procedimientos por aplicar en la fase de ejecución. Estos se realizan a partir de la información establecida en la matriz de planeación, definiendo para cada procedimiento la recolección y análisis de datos, la referencia de papeles de trabajo, los responsables de su ejecución y los tiempos programados para la realización.

La elaboración, contenido y ejecución de los programas de seguimiento, son responsabilidad del equipo evaluador, por el conocimiento pleno de los procedimientos del(os) sujeto(s) de vigilancia y control fiscal y es el encargado de desarrollar el seguimiento. Los programas deben ser discutidos en mesa de trabajo y aprobados por el Supervisor (subdirector).

## 3.3 EJECUCIÓN DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

En la fase de ejecución se desarrolla el proyecto que fue aprobado. El objetivo fundamental de esta fase es concluir sobre el avance y cumplimiento de la política pública, programa o proyecto para lo cual se requiere examinar y analizar sus resultados frente a los principios de la gestión fiscal.

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	Código Documento: <b>PEEPP-16-01</b>
		Versión: <b>1.0</b>

**Figura 8 Fase de Ejecución de Especial Seguimiento**



Elaboró: Contraloría de Bogotá D.C.

### 3.3.1 Ejecutar procedimientos del Especial Seguimiento

El objetivo de la fase de ejecución es aplicar las técnicas definidas en los procedimientos de recopilación y análisis de datos, determinadas en la matriz de planeación con el propósito de obtener evidencia que dé respuesta a las preguntas de cada objetivo de seguimiento, soporte los observaciones y conclusiones de seguimiento, y que sean base para el informe.

#### 3.3.1.1 Técnicas de recolección y análisis de datos utilizando la metodología aprobada.

Es importante comprender las diferencias entre la información y la evidencia. Cuando se recopila información cualitativa y cuantitativa que puede utilizarse para respaldar un argumento que se pretende sostener con relación a las preguntas de seguimiento, esa información se convierte en evidencia. Aunque toda la información recopilada durante el seguimiento puede contribuir a su comprensión del tema abordado, a menudo, la evidencia que se utilizará para respaldar las observaciones surgirá del análisis de la información recopilada<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 121

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

Cuando la información recopilada es analizada, debe enfocarse en la pregunta de seguimiento y en sus objetivos. Esto permite organizar los datos y también emplear el enfoque en el análisis. Dado que el proceso analítico es iterativo, el evaluador puede reconsiderar los objetivos a la luz de los conocimientos y perspectivas obtenidas durante el seguimiento y corregirlos<sup>42</sup>.

La recopilación y el análisis de datos generalmente no son actividades separadas, aquí el equipo evaluador debe aplicar los procedimientos de recolección y análisis de datos definidos en la etapa de diseño del seguimiento en la Hoja “*Matriz de planeación*” del formato PEEPP 16-07.

Dichas actividades pueden tener lugar secuencial o simultáneamente, según el seguimiento y la metodología que el equipo evaluador haya definido en el PEEPP-16-08 Plan de Trabajo. En la práctica, la información con frecuencia se recopila, analiza y evalúa para revisar su suficiencia e idoneidad simultáneamente. Asimismo, identifica los elementos de potenciales observaciones mientras aún se está recopilando datos<sup>43</sup>.

Ello contribuiría a determinar cualquier deficiencia en la evidencia y la necesidad de recopilar datos adicionales. Durante la recopilación de datos, también es posible que el equipo precise reconsiderar algunas de las decisiones tomadas durante la etapa de planeación del seguimiento. Por ejemplo, a medida que se identifican nuevas fuentes potenciales de información utilizables como evidencia; o, si se determina que parte de la información recopilada carece de fiabilidad o utilidad para responder las preguntas del seguimiento, tal vez sea necesario realizar ajustes al alcance de ésta, sus preguntas, la aplicación de criterios y los métodos para la recopilación y el análisis de la información<sup>44</sup>.

Se pueden obtener diferentes tipos de evidencia de seguimiento al utilizar diferentes métodos de recopilación de datos, como se ilustra en la tabla a continuación<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> ISSAI 3000.114 - 2019

<sup>43</sup> Manual de Implementación de las ISSAI. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI) Auditoría de Desempeño Versión 1, julio de 2021/ pág. 120

<sup>44</sup> ISSAI 3920.44:47, 72 - 2019

<sup>45</sup> Ibidem.49

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> PEEPP-16-01
		<b>Versión:</b> 1.0

**Tabla 4 Conexión entre los tipos de evidencia de seguimiento y los diferentes métodos**

documentación de seguimiento	Método de recolección de datos
testimonial	Entrevistas
	Encuestas
	Grupos focales
	Grupos de referencia
documentaria	Revisión de documentos
	Revisión de archivos
	Usar estadísticas existentes
	Usar base de datos existentes
física	Observación de personas
	Inspección de objetos o procesos
	Experimentos, por ejemplo, nivel de seguridad de los datos de una computadora
analítica	Métodos de recopilación de datos cuantitativos.
	Ejemplos: Análisis DEA, análisis de regresión. Cálculos, comparaciones, separación de información en componentes y argumentos racionales.

Fuente: GUID 3920.49- 2019

Gran parte de la labor de la fase de ejecución se concentra en la recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos, dado que ésta provee una base racional para comprender o explicar lo que se ha observado y soportar las observaciones y la formulación de conclusiones.

El proceso analítico en el seguimiento implica una consideración continua por parte del evaluador respecto de las preguntas de seguimiento, la evidencia de seguimiento recopilada y los métodos empleados. Todo el proceso está estrechamente vinculado con la elaboración del informe de seguimiento, como una parte esencial del proceso analítico que culmina en respuestas a las preguntas de seguimiento<sup>46</sup>.

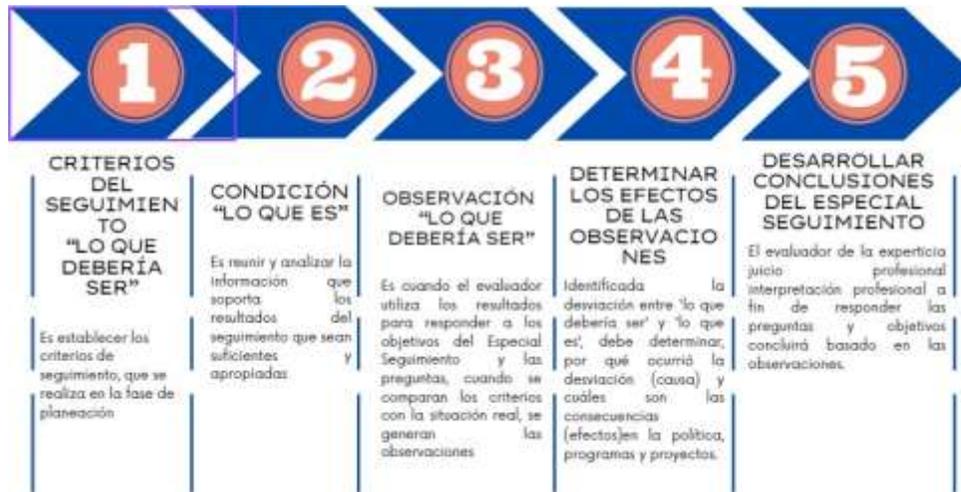
### 3.3.2 Conclusiones del Especial Seguimiento

Las observaciones del Especial Seguimiento son el resultado de analizar y evaluar la

<sup>46</sup> ISSAI 3000.113 - 2019

condición específica observada y su relación con los criterios. Las observaciones deben ser utilizadas para responder las preguntas del Especial Seguimiento, que a su vez sirven de base para extraer conclusiones de acuerdo con el objetivo planteado.

**Figura 9 Proceso Analítico para observación y Conclusiones del Especial Seguimiento**



Fuente: Adaptado de GUID 3920.79:83- 2019

Las observaciones de seguimiento contienen los elementos: situación detectada (condición), criterios (deber ser), causas (por qué hay una desviación de los criterios) y efectos (cuáles son las consecuencias en la política, programa o proyecto), las cuales son las bases para la formulación de las conclusiones.

### 3.3.2.1 Deficiencias, debilidades, brechas o desviaciones observadas<sup>47</sup>.

Son aquellas que resultan de comparar los criterios con el hecho o situación detectada los cuales se pueden constituir en observaciones de seguimiento.

Cumplir o exceder los criterios puede indicar "buenas prácticas" que conduce a un buen desempeño. No cumplir con los criterios indicaría que se necesitan mejoras. Sin embargo, no es realista esperar que el desempeño de la política, programa o proyecto con respecto a la

<sup>47</sup> Adaptado ISSAI 3920.84,85 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>  <b>Versión: 1.0</b>
--	--	---

economía, la eficiencia y la eficacia siempre cumpla con los criterios.

Es importante apreciar que el desempeño satisfactorio no significa un desempeño perfecto, lo que razonablemente se esperaría, teniendo en cuenta las circunstancias de la política, programa o proyecto. En la práctica realista, los criterios no siempre se pueden cumplir por completo. Un ejemplo, de este caso son algunos acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible que pueden ser difíciles de cumplir completamente en el corto o mediano plazo.

En este caso, el "desempeño satisfactorio" puede entenderse como lo que se puede lograr para mejorar gradualmente la situación hacia el cumplimiento de los criterios. Esto significa que independientemente de si se cumple con los criterios o no, la importancia relativa y aplicar el juicio profesional al interpretar cómo esto afecta el desempeño de la política, programa o proyecto.

Corresponde tener en cuenta que en la fase de planeación de la inversión, que materializa las estrategias y la programación de las políticas, programas o proyectos se articulan con el plan de desarrollo, aquí se presenta el grado de cumplimiento de la viabilidad de la formulación y modificaciones de la inversión, que sirve de fundamento para el concepto sobre los resultados y deben responder a la estructura del plan de desarrollo y a los objetivos establecidos en la política, programa o proyecto de manera pertinente y coherente.

Para lo anterior, es importante desarrollar el análisis de brechas, que implica comparar los resultados de los procesos existentes con lo formulado o programado para identificar posibles brechas o desviaciones, es necesario partir del conocimiento detallado del asunto, lo que permite comprender la causa raíz e identificar situaciones donde los procesos no funcionan de manera óptima, que llevan a ineficiencias, retrasos, errores, alteración de la calidad, sobrecostos o costos innecesarios.

Se puede priorizar los procesos en función de su impacto e importancia. No todas las brechas o desviaciones son de igual importancia, y se necesita determinar cuales tienen el impacto más significativo y señalar los logros y estado de implementación de las intervenciones: el estado de avance de las metas, de las intervenciones, número de personas atendidas, resultados heterogéneos, entre otros aspectos relevantes.

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

Con fundamento en la ISSAI 300.27 se establecen los criterios adecuados que correspondan a las preguntas del seguimiento y se relacionen con los principios de eficiencia y eficacia. Los criterios son puntos de referencia utilizados para evaluar la gestión de la inversión. Los criterios del Especial Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos son normas razonables y específicas del desempeño de la inversión, contra las cuales se pueden evaluar y valorar la eficiencia y la eficacia de las operaciones, para establecer observaciones, que pueden ser identificadas como: incorrecciones, desviaciones e incumplimientos.

El evaluador debe acumular las incorrecciones, desviaciones e incumplimientos identificadas durante la realización del seguimiento. Con el fin de facilitar el análisis sobre y efectos

Para lo anterior se considera que las incorrecciones: diferencia entre la cantidad, clasificación, presentación o información revelada respecto de una partida incluida en los registros, la cantidad, clasificación, presentación o revelación de información requeridas respecto de dicha partida de conformidad con el marco de información financiera aplicable o las normas que lo rigen. Las incorrecciones pueden deberse a errores o fraudes. Las normas ISSAI requieren que se distinga entre:

- Incorrecciones de hecho, que son aquellas sobre las cuales no existe duda y se encuentran plenamente identificadas y soportadas. Incorrección en la información por error en el registro derivadas de inexactitudes.
- Incorrecciones de juicio, que son las derivadas de juicios de la Administración en relación con estimaciones o aplicación de políticas en contables o presupuestales y que el evaluador en su juicio profesional considera inadecuadas.

Desde el enfoque de resultados, los criterios utilizados para evaluar la gestión de la inversión y valorar la eficiencia y eficacia de la gestión, se requiere distinguir las siguientes situaciones consideradas como observaciones:

- Desviaciones o brechas: se presenta cuando no se ha logrado los criterios establecidos (retraso en metas, objetivos y términos). De acuerdo con la ISSAI 300 dependerá de si la actividad es comparativamente menor o con sobre ejecución y si las deficiencias en el área en cuestión pudieran influir otras actividades dentro de la entidad auditada,

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

asimismo, existe espacio de mejora en lo sucesivo.

- Incumplimiento: se produce cuando no cumple con el criterio en los términos contemplados para su logro por acciones u omisiones de la entidad, intencionadas o no, puede deberse a: i) fraude, ii) un error, iii) la naturaleza inherente del gasto de inversión en condiciones de oportunidad, calidad, cantidad y costo y no es susceptible de mejora. El evaluador determinará los aspectos cualitativos de cada desviación o incumplimiento.

Se debe analizar la naturaleza y causa de cada una. Para determinar si la desviación es el resultado de una equivocación en las acciones o de una negligencia en el trabajo. La detección de un acto ilegal, generalmente, requiere de mayor atención que el descubrimiento de un error.

### 3.3.3 Matriz de Observaciones

Las Observaciones, a partir de la información obtenida durante el seguimiento deben registrarse en la matriz de observaciones. Esta matriz es una herramienta útil de apoyo y orientación para la preparación del informe de seguimiento. La matriz permite que el equipo de seguimiento y las otras partes interesadas tengan una comprensión homogénea de las observaciones y conclusiones.

El formato: Estructuración, Validación y Aprobación de Observaciones debe diligenciarse en la fase de ejecución del proceso auditor PVCGF-15-19 conforme se configuran y aprueban las observaciones, dejando evidencia en mesa de trabajo aplica a las direcciones sectoriales del PVCGF.

### 3.3.4 Conclusiones<sup>48</sup>

Son declaraciones inferidas por el evaluador a partir de las observaciones. Dado que el Especial Seguimiento señala deficiencias en los aspectos relacionados con los principios de la gestión fiscal y deben especificar las razones por las cuales no se cumplen.

Estas permiten aclarar y agregar significado a las observaciones. Presentan la opinión del

<sup>48</sup> ISSAI. 3910.92:94,98, 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

evaluador y van más allá. Mientras que las observaciones del Especial Seguimiento se identifican comparando "lo que debería ser" según los criterios con la situación observada sobre "lo que es", las conclusiones también reflejan las explicaciones y puntos de vista del evaluador basados en estas observaciones.

De igual manera, pueden incluir la identificación de un tema general o un cierto patrón en las observaciones y también pueden identificar un problema subyacente (corrupción - fraude) que explique las observaciones.

Las conclusiones deben resultar del análisis y lógica de las observaciones, los problemas de desempeño o debilidades y sus causas y efectos. Todos los pasos analíticos tomados más allá de las observaciones tendrán que ser claramente explicados y justificados.

Es importante que el evaluador esté orientado a los objetivos, trabaje sistemáticamente y con la debida atención y objetividad, ejerciendo su juicio profesional al analizar la información y la condición encontrada. Es vital que el evaluador tenga un enfoque crítico y mantenga una distancia objetiva de la información presentada. Al mismo tiempo, debe ser receptivo a las opiniones y argumentos.

También debe ser capaz de ver las cosas desde diferentes perspectivas y mantener una actitud abierta y objetiva hacia los diferentes puntos de vista y argumentos. Esto también subraya la importancia de realizar evaluaciones racionales e imparciales.

Al formular las conclusiones el evaluador debe verificar que:<sup>49</sup>

- ✓ Expresen el grado de economía, eficiencia y eficacia desde una perspectiva general asociada a aspectos propios de los principios de la gestión fiscal, o mediante el aporte de información específica acerca de un conjunto de elementos relacionados con estos.
- ✓ Sean claras y concisas: no es necesario que repita todas las observaciones en la sección dedicada a las conclusiones.
- ✓ Reflejen los criterios del especial seguimiento.
- ✓ Se cuantifiquen cuando ello sea posible (por ejemplo, de qué modo y en qué medida el desempeño no ha alcanzado el estándar ideal o esperado).

<sup>49</sup> Auditoría de Desempeño Manual de Implementación de las ISSAI Versión 1, julio de 2021. Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (IDI)

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	Código Documento: <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

- ✓ Reflejen los cambios registrados a lo largo del tiempo (por ejemplo, expresen si el riesgo para el desempeño lleva camino de incrementarse próximamente debido a hechos nuevos).
- ✓ Establezcan una vinculación clara y deriven de las observaciones del informe.
- ✓ Vincular las conclusiones con los objetivos de la auditoría y explique por qué esta es importante.
- ✓ Asegurarse de que las conclusiones sean equilibradas, poniendo de relieve la importancia (en términos positivos y negativos) de las observaciones y los progresos realizados por la entidad responsable (de haberlos) en el manejo de los problemas planteados.
- ✓ No se limite a resumir o reiterar las observaciones, explique su importancia y por qué son necesarias.

### 3.4 INFORME DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

**Figura 10 Informe del Especial Seguimiento**



Fuente: Adaptado por el Equipo de Trabajo

#### 3.4.1 Generalidades

La fase de informe tiene como propósito la estructuración del documento que reúna los requisitos de caracterización y contiene los resultados del especial seguimiento. El Director Sectorial de Fiscalización, el Director de Estudios de Economía y Política Pública o el Director de

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

Reacción inmediata tomarán las acciones pertinentes como resultado del especial seguimiento.

En el Especial Seguimiento, el informe contiene observaciones, además describe el marco, perspectiva y estructura analítica que fueron adoptados, y el proceso seguido para llegar a las conclusiones.

El informe del Especial Seguimiento busca mejorar el conocimiento y resaltar la mejora necesaria. En un seguimiento de la gestión en los planes, programas o proyectos, el evaluador se pronuncia sobre el resultado y avance de la efectividad de los principios de la gestión fiscal. Estos informes pueden variar considerablemente en alcance y naturaleza, por ejemplo, indicar si los recursos se han aplicado de manera adecuada, concluyendo sobre el cumplimiento de los objetivos de la política, programa o proyecto, que pueden generar cambios diseñados para obtener mejoras<sup>50</sup>.

El informe de seguimiento es un documento que presenta el resultado del cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan de Trabajo y de las pruebas adelantadas en la fase de ejecución.

#### 3.4.2 Atributos del Informe de Especial Seguimiento

Los evaluadores deben proporcionar informes de seguimiento que sean completos, convincentes, oportunos, de fácil lectura y equilibrado. El informe debe cumplir los atributos definidos en la caracterización del informe de seguimiento establecidas en el PEEPP-02 Procedimiento Caracterización del Producto y (PVCGF-02 Caracterización Producto)

El informe debe ser tan claro y conciso como lo permita la materia en cuestión, y contener un lenguaje sin ambigüedades. En general, debe ser constructivo y contribuir a un mejor conocimiento y destacar cualquier mejora necesaria<sup>51</sup>.

#### 3.4.3 Características, estructura, contenido y presentación del informe

El informe debe contener las características de presentación definidas en el numeral 2

<sup>50</sup> ISSAI 3920.108 - 2019

<sup>51</sup> ISSAI 300.39 - 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión: 1.0</b>

del el PEEPP-02 Procedimiento Caracterización del Producto y (PVCGF-02 Caracterización Producto), en cuanto a protocolos, numeración, paginación, redacción, cuadros, tablas, gráficas, cifras, enlaces y texto alternativo.

El informe debe tener accesibilidad, es decir, no debe presentar dificultades para una persona con discapacidad visual al momento de realizar una lectura, en documentos digitales como (textos, hojas de cálculo, presentaciones, formato de documentos portables) con un lector de pantalla o magnificador de pantalla ver PEEPP16-10 *Modelo informe del especial seguimiento*.

El informe debe incluir información acerca del objetivo del seguimiento, preguntas de seguimiento y sus respuestas, tema, criterios, metodología, fuentes de información, las limitaciones de la información y las observaciones de seguimiento o explicar por qué éstano fue posible<sup>52</sup>.

Las observaciones de seguimiento deben ser puestos en perspectiva, y debe garantizar la congruencia entre los objetivos del seguimiento, las preguntas, resultados y conclusiones. El informe debe explicar por qué y cómo los problemas señalados en las observaciones afectan la gestión, con el fin de que los usuarios del producto adelante las acciones a que haya lugar.

#### 3.4.4 Firma y comunicación del informe.

La revisión de los resultados del proceso la realizará el Director de Economía y Política Pública, Director Sectorial de Fiscalización o Director de Reacción Inmediata, según corresponda, dejando registro en acta, de conformidad con su procedimiento para el especial seguimiento PEEPP 16 Contraloría de Bogotá D.C.

Corresponde al Director de Economía y Política Pública, Director Sectorial de Fiscalización o Director de Reacción Inmediata, según corresponda, definir las acciones a seguir resultado del Especial Seguimiento.

<sup>52</sup> ISSAI 3000.124, 2019

	<b>Guía para aplicar la Herramienta Especial Seguimiento</b>	<b>Código Documento:</b> <b>PEEPP-16-01</b>
		<b>Versión:</b> 1.0

### 3.5 ASEGURAMIENTO DE CALIDAD DEL ESPECIAL SEGUIMIENTO

Para el control y el aseguramiento de la calidad en la realización del Especial Seguimiento, la Contraloría de Bogotá D.C. establece como principio “La Calidad”. La calidad del proceso y sus resultados se garantizan aplicando de manera articulada y simultánea el Sistema Integrado de Gestión, los lineamientos del presente documento, fundamentado en la Norma Internacional ISSAI.

Es así, que el control de calidad incluye las políticas y procedimientos a través de los cuales la Contraloría de Bogotá D.C. asegura que todas las fases del proceso (planeación, ejecución, informe y Aseguramiento de calidad) se lleven a cabo de conformidad con sus normas, reglas, procedimientos y las mejores prácticas

El principio de calidad es un compromiso de toda la administración y caracteriza los roles de los equipos evaluadores, resaltando la responsabilidad, el debido cuidado y diligencia profesional en el desempeño, seguimiento y monitoreo por parte de los servidores públicos que ejerzan tareas de supervisión, con el fin de garantizar la calidad de sus resultados.

El aseguramiento de la calidad es el proceso a través del cual la Contraloría de Bogotá D.C., direcciona, evalúa y monitorea las actividades desarrolladas en el proceso de Estudios de Economía y Política Pública en el marco del subsistema de gestión de la calidad con el fin de proporcionar seguridad, que sus controles estén funcionando de manera efectiva en el logro de los resultados previstos.

El proceso evaluador contempla mecanismos e instancias de interacción, validación, seguimiento y aprobación, como son las mesas de trabajo y el comité técnico, que contribuyen a la calidad.