

Efraín Montejo Ángel

Responsable de Auditorías Sector Defensa, Justicia y Seguridad.
Contraloría General de la República – Colombia.

El nuevo concepto de la vigilancia de la gestión fiscal. Modelo de auditoría de gestión y resultados en el sector público

RESUMEN/ABSTRACT:

Actualmente las organizaciones se encuentran ante el más amplio reto de respuesta humana e institucional como consecuencia de los procesos de cambios, los cuales en este panorama de metamorfosis, turbulencia y retos tienen componentes tecnológicos, económicos, administrativos, políticos y humanos que demandan administrar complejidad, dejando ver el futuro a partir de extrapolar el pasado, proyectando simultáneamente varios escenarios operables mediante la capitalización de la información dentro de un contexto real y disponible.

Ahora bien, alcanzar resultados prácticos y eficaces, representa una demanda diaria de nuevos métodos, procedimientos y procesos diferentes a los que estamos habituados. Es un asunto de romper con los métodos tradicionales mediante la construcción de un mapa diferente en los principios, actitudes, aptitudes y valores, los cuales deben alinearse con los métodos, procedimientos y procesos que demanda la actual estructura organizacional de Estado Colombiano.

La concepción estática del Estado, según la cual éste debía preocuparse únicamente por la conservación del equilibrio social y del orden político-institucional, ha quedado superada y se ha empezado a concebir a éste como una organización dinámica dedicada a orientar y estimular el desarrollo político, socio-cultural, económico y moral mediante cambios en las estrategias adoptadas en épocas recientes.

Las plataformas conceptuales son presentadas en este trabajo, como una aproximación a la generación de cambios sustanciales en el tradicional proceso de control de gestión y resultado del desempeño institucional dentro del marco de un nuevo concepto de vigilancia de la gestión fiscal.

Currently organizations are facing the challenge broader human and institutional response as a result of the processes of change, which in this scenario of metamorphosis, turbulence and challenges are technological components, economic, administrative, political and human rights that demand manage complexity, revealing the future to extrapolate from the past, projecting several scenarios simultaneously operable by capitalizing on the information within a real context and available.

However, to achieve practical results and effective, represents a daily demand of new methods, processes and procedures different from those we are accustomed. It's a matter of breaking with traditional methods by building a different map on the principles, attitudes, skills and values, which must be aligned with the methods, procedures and processes that demand the current organizational structure of the Colombian state.

The static conception of the State, according to which he was concerned only with the preservation of social equilibrium and political-institutional, has become obsolete and has begun to conceive of it as a dynamic organization dedicated to encouraging and guiding policy development, socio-cultural, economic and moral through changes in the strategies adopted in recent times.

The conceptual platforms are presented in this paper, as an approach to the generation of substantial changes in traditional management control process and organizational performance results within the framework of a new concept of surveillance of fiscal management.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

GESTIÓN, CONTROL FISCAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, RESULTADOS, RIESGOS, ESTRATEGIA, INDICADORES
MANAGEMENT, FISCAL CONTROL, GOVERNMENT, RESULTS, RISKS, STRATEGY, INDICATORS

FUNDAMENTO TEÓRICO

La Administración Pública en su proceso de control de resultados a través de la gestión fiscal, instituye relaciones básicamente de control con los demás actores del gobierno las cuales se materializan en actividades de seguimiento y monitoreo a la planeación y ejecución de los recursos públicos en la figura de un presupuesto real y económico que afecta los grandes agregados de la economía como son el producto interno bruto y el ingreso nacional disponible.

En el pasado, la Administración Pública fue concebida instrumentalmente como algo neutro, pero hoy en día se debe entender como el conjunto de aptitudes humanas, de procesos administrativos, de sistemas y de estructuras institucionalizadas que sirvan para el proceso de transformación y de progreso. Entendida así la Administración Pública, es válido advertir que ella es el medio idóneo para que se ejecuten las políticas públicas y los programas de Gobierno en forma planificada, racional, técnica, eficiente y sostenida. Por lo tanto, ella exige una organización formal, material, y humana adecuada, hábilmente coordinada, dirigida y respaldada por recurso humano competente y motivado.

Visionada de esta manera la Administración Pública, se hace imperativo que ésta aplique los procedimientos, técnicas y procesos con verdadera eficacia, eficiencia y economía, cuya medida no sólo se encuentre reflejada en los rendimientos económicos y en la fijación y logro de resultados oportunos que satisfagan los objetivos misionales y sociales de la comunidad, sino también en el uso y manejo racional de los recursos presupuestales, financieros y materiales de que disponga el Estado, bajo la perspectiva de una adecuada vigilancia fiscal del erario público.

En este orden de ideas, el modelo de control fiscal debe ser conducido sobre la base de cuatro ideas básicas que representan la guía para la elaboración de políticas claves que posibiliten a la Contraloría General de la República un nivel de gestión de alta efectividad. Visto así,

la trayectoria de estas políticas debe estar promovida por cuatro pilares básicos:

1. Una permanente disposición a ajustarse a los cambios en la estructura de los sistemas de control fiscal, por cuanto está visto por experiencia que los esquemas rígidos inflexibles, van en contraposición con los pensamientos presentes y con el escenario de cambio resistente, en las que está inmersa la Contraloría.
2. Eficiente gestión de los gastos de funcionamiento, representando esta acción un dispositivo esencial que no debe ser omitido por la percepción directiva, por constituir la plataforma que sirve para la obtención de resultados positivos.
3. Índices elevados de calidad, optimizando la gestión del talento humano como principio básico que conduce a mejorar la imagen y el prestigio de la Contraloría como ente de control y fiscalización.
4. Dinamismo, visión profunda y celeridad en los procesos sistemáticos de innovaciones y cambios tecnológicos.

En este orden de ideas, la última década se ha distinguido por la exposición de la administración de la Contraloría a la necesidad de fortalecer el proceso de control fiscal¹, y para ello se han perfilado y puesto en cumplimiento proyectos de modernización y fortalecimiento institucional, caracterizados por reformas operacionales, procedimentales y tecnológicas, las cuales han sido formuladas sobre la base de disminución del recurso humano, dejando de lado aspectos tan relevantes como el incremento de la parte logística, el mejoramiento de la calidad y la permanente capacitación acorde con los cambios generados dentro de la estructuras del Estado.

Después de todos estos últimos años de implementación de nuevas tecnologías representadas en adquisición de software, cabía esperar que los proyectos de modernización se realizaran a tiempo y dentro de los límites del presupuesto y arrojaran infaliblemente los resultados esperados, pero lamentablemente no es esto

¹ Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. LEY 1474 DE 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.



lo que ha ocurrido. Ha habido numerosos ejemplos de proyectos de modernización tecnológica de los que se ha hecho gran publicidad, algunos de los cuales han supuesto un gasto masivo, que han tropezado con grandes dificultades o que han sido incluso abandonados como es el caso del SICE (Sistema de Contratación Estatal).

Por tal razón la Contraloría se ve obligada a examinar el estado de los proyectos de modernización que presentan en la actualidad dificultades, así como efectuar un seguimiento, monitoreo y permanente capacitación sobre aquellos que se encuentran en proceso de desarrollo, como es el proyecto de Modernización Tecnológica en la nueva sede a través del cual la actual administración pretende impulsar los nuevos retos del control fiscal y el SICA (Sistema Integrado para el Control de Auditorías en la Contraloría General de la República de Colombia), mediante el cual se pretende poder realizar seguimiento en tiempo real al proceso de planificación, ejecución y control de calidad de las auditorías que adelante el ente de control a los recursos públicos de la Nación mediante un ambiente piloto para las Delegadas Sectoriales².

Bajo este prisma, es necesario tener en cuenta que existen varios factores relacionados con proyectos nue-

vos que deberían incitar a buscar la utilización de un conocimiento experimentado para asesorar en tiempo real y durante una línea temporal limitada, el pleno funcionamiento real de la nueva tecnología. En este punto es necesario que se tengan en cuenta aspectos claves relacionados con:

- La utilización innovadora de una nueva tecnología.
- Un sistema que se extienda a través de las fronteras departamentales.
- El empleo de un material físico o de unos programas no probados.
- Un Director de proyecto no experimentado.
- O simplemente la escala del nuevo proyecto.

Este último elemento es muy importante, aunque a menudo se omite. La experiencia demuestra que para cualquier organización existe una dimensión de proyecto que representa el límite más allá del cual aumentan desproporcionalmente las posibilidades de encontrar problemas graves o de lo que es peor, de que produzca un fracaso total. Como pauta práctica, este límite es el 50% mayor en escala que el proyecto más importante anteriormente completado con mayor éxito.

² RESOLUCIÓN REGLAMENTARIA 175 DE 2012 (junio 20) Contraloría General de la República de Colombia. Contraloría General de la República Resolución reglamentaria número 0175 de 2012, por la cual se adoptan las medidas necesarias para garantizar la implementación del SICA en la Contraloría General de la República. En este sentido, la Contralora Sandra Morelli Rico, enfatizó en la necesidad de contar con una infraestructura física y tecnológica que haga frente a los nuevos retos del control fiscal, y sobre este aspecto, hizo referencia al inicio de las 12 auditorías piloto que adelantan las Contralorías Delegadas las cuales se realizan en línea a través del sistema SICA y que hasta el momento han funcionado bien. Sin embargo, anotó que se necesita tener garantizadas las mejores condiciones tecnológicas para soportar el desarrollo e implementación de todas las auditorías realizadas por la entidad a través de la web así como el sistema de videoconferencia con las gerencias departamentales para lo concerniente a las audiencias orales que realiza el ente de control.

Es importante tener en cuenta que en la práctica un número creciente de proyectos importantes que han adoptado en la última década los OCE (órganos de Control Externo), guardan relación con los aspectos internacionales de los sistemas de información o las redes de telecomunicaciones. Estos OCEs que tratan de obtener éxito mediante la implementación de estos proyectos, a menudo descubren que sus planes están obstaculizados por los sistemas fragmentados que existen dentro de su organización. La función del Estado en la sociedad moderna es omnipresente. Las administraciones públicas no sólo proporcionan un amplio conjunto de servicios, sino que aportan también un marco legislativo para gobernar.

Los gobiernos pueden alcanzar sus objetivos de múltiples maneras y un apoyo básico y fundamental para conseguirlo en los tiempos actuales es a través de las TICs (Tecnologías de la información), las cuales influyen considerablemente en nuestro caso de estudio, en los resultados de la vigilancia de la gestión fiscal.

La distancia dentro de un proceso de control fiscal ya no es problema, por cuanto ha pasado a ser irrelevante en lo que respecta a las corrientes de información: por ese motivo, diferentes procesos y miembros de un equipo pueden trabajar en línea y en tiempo real en diferentes lugares. El tiempo puede controlarse y trasladarse a un momento más conveniente: debido a ello, personas que trabajan en diferentes momentos pueden utilizar bases de datos de almacenamiento y transmisión comunes, como memorias y como una manera de cambiar de tiempo.

Por último, todo el recurso humano de un OCE puede contribuir a constituir, mantener y proyectar la memoria institucional de éste y a proporcionar información en una forma accesible a todos. La repercusión combinada de estos progresos en el proceso de control fiscal es profunda: guarda relación con procedimientos concretos, bases y corrientes de información, vinculaciones entre servicios y estructura orgánica. Las posibi-

lidades de una aplicación práctica de nuevas tecnologías de la información más rápidas, más fiables y más económicas en los procesos de control fiscal en la administración pública, son por lo menos tanto o más importantes que en las organizaciones empresariales privadas.

El alcance y efectividad de lo antes expuesto significa que la nueva administración de la Contraloría General de la República tenga presente nuevos enfoques y nuevos conceptos, así como el planteamiento de las diferencias y puntos comunes generados en su seno, para que estos sean difundidos en la Entidad de control fiscal, transportándola sobre la formulación y puesta en práctica de estrategias que le permitan alcanzar escenarios óptimos en cumplimiento de su objetivo misional.

ASPECTOS BÁSICOS DE LA ESTRATEGIA ORGANIZACIONAL PARA LA CONTRALORÍA

La estructura organizacional de la Contraloría General de la República de Colombia debe tener unas características de funcionalidad económica, estable y flexible. En este orden de ideas, la funcionalidad se debe entender como el establecimiento de la misión y los objetivos generales y específicos, así como el cumplimiento de las tareas que le han sido asignadas por la Constitución Política Colombiana³.

En este sentido, el trabajo productivo de la Contraloría General de la República debe ser realizado a través de procesos, por cuanto los procesos son una forma de articular el conjunto de actividades, prácticas, comportamientos, procedimientos, sistemas y mecanismos repetitivos con los cuales opera el ente de Control Fiscal.

En un gran porcentaje y de acuerdo al principio de Pareto o Ley 80-20, los casos pueden ser predecibles y su desempeño ajustado a lo esperado⁴.

Sin embargo, la principal fuente de problemas de calidad que se encuentran en el desarrollo del proceso de control de gestión y resultados en el sector público, la constituyen los procesos inadecuados y su impacto lleva

³ La Constitución de 1991 le dio al control fiscal el doble carácter de posterior y selectivo. De esta forma en primera instancia la actividad de vigilancia se cumple después de que los gestores del erario público hayan tomado las decisiones y ejecutado las diversas actividades, operaciones y procesos que les fueron asignados y en segunda instancia esa actividad no se realiza sobre todas las entidades públicas, recursos, proyectos o programas de Gobierno, sino sobre una muestra técnico-estadística a partir de la cual se pueden deducir conclusiones sobre el universo con el objeto de que se puedan tomar acciones correctivas pertinentes.

⁴ La ley del 80/20 es una regla determinada por Pareto basada en observaciones empíricas de la sociedad italiana de la época. Pareto se apreció que el 20% de la población poseía el 80% de las riquezas, y comenzó a extrapolar esta relación a otros ámbitos: el 20% de las empresas generan el 80% de los beneficios, el 20% de los trabajadores generan el 80% del trabajo, etc.

a que las personas realicen actividades de manera incorrecta. Esto sugiere que en adición a los incentivos, la gestión de la calidad y la utilización de auditoría de los procesos se constituyan en instrumentos complementarios para mejorar la eficiencia en la prestación del servicio de control fiscal.

Con el objeto de poder desarrollar la misión constitucional de control fiscal que le fue asignada, la Contraloría General debe realizar una reingeniería a sus procesos y para ello debe tomar como marco de referencia un conjunto de objetivos estratégicos que deben estar plasmados en los siguientes aspectos:

- **Cultura Organizacional:** El objetivo que persigue este aspecto es resolver los problemas de sentido de pertenencia que se presentan en la Entidad y que entran su adecuada gestión, así como la falta de integración y la desarticulación entre las distintas partes que integran la Entidad. Esta situación responde a la necesidad de contar con una estructura de control que no afecte el nivel de eficiencia de la Contraloría. Se debe tomar como base el fomento de una cultura organizacional de servicio con calidad total.⁵
- **Control de Gestión y de Resultados:** La adopción de un sistema de control fiscal posterior y selectivo determina que actividades como el control de la gestión y resultados se transformen en elementos constitutivos de un sistema eficaz para el manejo de los recursos públicos, por cuanto se podrá calificar a las entidades públicas con mayor certeza en el grado de cumplimiento del proceso de ejecución del presupuesto dentro de cada institución gubernamental.

La eficiencia con que una organización alcance sus objetivos y satisfaga las necesidades de la sociedad, depende de cuán bien realicen su trabajo los administradores. Si lo hacen bien, es probable que la organización alcance sus objetivos y si el órgano de control fiscal alcanza sus metas, el Estado colombiano, como un todo,

prosperará bajo la premisa de los conceptos de las cinco Es, esto es Eficacia, Eficiencia, Economía, Equidad y Evaluación de los costos ambientales.

DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA CGR

Entendida la estrategia como resultado de un acto creador, innovador, lógico y aplicable que genera un grupo de acciones coherentes de asignación de recursos y decisiones tácticas, ésta debe estar orientada a lograr que la Contraloría General de la República adquiera un lugar más importante que el que actualmente tiene en el entorno socioeconómico donde se desenvuelve, mediante el incremento del nivel de eficacia de su gestión. Es así como el concepto de estrategia en la Contraloría debe definirse como mínimo, bajo dos aspectos clave:

1. A partir de la figura de lo que la Contraloría pretende hacer.
2. A partir de la figura de lo que finalmente hace.

En el primer evento, la estrategia se debe entender como el programa general para definir y alcanzar los objetivos de la Entidad colocando en práctica su misión. Aquí el programa implica el papel activo, es decir la planeación estratégica racional y bien definida que deben desempeñar los niveles directivos al formularse la estrategia de la Contraloría General de la República.

En el segundo evento, la estrategia debe ser el patrón de respuestas de la Contraloría a la parte interesada.

Conforme a esta definición, la Entidad cuenta con una estrategia (no necesariamente eficaz), aun cuando haya sido formulada de modo explícito y en donde se denota que los administradores no han sido reactivos y se han ajustado al entorno solo cuando surge la necesidad.

ASPECTOS SOBRE DIRECCIÓN, PLANEACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL PROCESO DE CONTROL FISCAL

El control fiscal puede definirse como la actividad metódica que se aplica con el fin de alcanzar y evaluar objetivamente las evidencias que soportan la infor-

⁵ María Lourdes García Peramato, Isabel María García Sánchez Localización: Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, Nº. 21, 2000. "La Calidad Total es la mejora continua, la meta debe convertirse en la situación de partida de actuaciones posteriores y eso es en definitiva lo que deben hacer nuestros administradores. La autoevaluación les permitirá corregir sus fallos y mejorar en sus procesos para la obtención de resultados óptimos. Pero no debe olvidarse la necesidad de implicar a los funcionarios y a la sociedad en este proceso. La satisfacción de los tres colectivos es la base de la nueva forma de la gestión pública.



mación sobre actividades presupuestales, financieras, económicas, contractuales, de gestión y de sistemas de control interno, así como otras actividades relacionadas con el cumplimiento del objetivo misional de las entidades del sector público y cuyo fin radica en comprobar el grado de cumplimiento del contenido informativo con las evidencias que le dieron origen y bajo un contexto legal establecido dentro de las normatividad existente.

Por otra parte el control fiscal por mandato legal se constituye en una herramienta de control y supervisión que contribuye a la creación de una cultura de la disciplina de la organización y permite descubrir fallas en las estructuras o vulnerabilidades existentes en las organizaciones públicas.

Otro elemento de interés dentro del proceso de planeación y gestión estratégica en el proceso de control fiscal, es que durante la realización de su trabajo, los auditores gubernamentales se encuentran diariamente con nuevas tecnologías y procesos de avanzada en las entidades del sector público, por lo que requieren de la incorporación sistemática de herramientas con iguales requerimientos técnicos, así como de conocimientos cada vez más profundos de las técnicas informáticas más extendidas en el control de la gestión.

Para ello, la gestión estratégica en el proceso de control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, deberá apuntar a una administración estratégica con un enfoque apoyado esencialmente en la formulación de políticas, que a su vez se base en la institucionalización de criterios usuales que patrocinen simultáneamente la delimitación sobre lo que un área funcional puede o no hacer.

Cuando la Contraloría General de la República dentro de su objetivo misional desarrolla sus actividades bajo mandato constitucional, estas pueden formularse de manera informal. Pero cuando el producto se modifica o cuando el campo de aplicación del control fiscal se expande, las funciones de la Contraloría aumentan. El solo hecho de integrar las funciones requiere procedimientos más formales para que pueda coordinar sus actividades tanto dentro como entre sus áreas funcionales y operativas sobre los sujetos de control fiscal.

El desarrollo de actividades que son básicas, se convierte entonces en un proceso esencial adicional al de la implementación de un control de gestión y resultados que deben estar relacionadas con la ejecución de la estrategia en cuanto a su diseño y formulación, difusión y comunicación de su seguimiento y cumplimiento y a la administración del talento humano y desarrollo de capacidades a través de una continua capacitación.

CONSIDERACIONES TECNOLÓGICAS

Si bien es cierto que en la actualidad el desarrollo de la tecnología computarizada para el manejo de la información está al alcance de cualquier organización, la experiencia demuestra una alarmante y frecuente realidad en donde no existe una cultura sólida de gestión de información gerencial, lo cual coarta la toma de decisiones en tiempo real y argumentada en información o conocimiento relevante, toma de decisiones generada a partir del universo de datos existente en los sistemas de información, los cuales a veces resultan asfixiantes, como en el actual caso de la Contraloría General de la República.

Para contrarrestar este efecto, se plantea la estructuración de un tipo exploratorio que permita manipular requerimientos de información analíticos de los diferentes niveles de la administración, aplicado a la gestión de indicadores con dos componentes:

1. Un modelo contenedor de información multidimensional expresada en término de indicadores y criterios de análisis sobre las operaciones y resultados por las entidades auditadas, los cuales estén representados mediante cubos de datos o tablas de múltiple entrada de tal manera que la gestión y los resultados sean fácilmente analizados por el ente de control.
2. Un conjunto de procesos de control de gestión en serie (a través del monitoreo permanente de indicadores) en donde se presenten escenarios de operaciones analíticas sobre la información que realmente la Contraloría debe generar en cumplimiento de su objetivo misional como ente de control fiscal.

De ésta forma, el sistema de control de los recursos públicos debe fundarse en el manejo actualizado de una información sistematizada que contemple dentro de su estructura la ingeniería de datos de tal manera que este proceso permita garantizar una mayor cobertura e identificación de riesgos tanto en la planeación como en la ejecución del presupuesto nacional.

Esta estructuración basada en los dos componentes mencionados anteriormente, debe estar soportada por sistemas de información mejorados, articulados y estandarizados que permitan llevar a cabo diagnósticos técnicos de las plataformas tecnológicas utilizadas por las entidades públicas en el manejo de los recursos públicos.

IMPORTANCIA DEL CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS DENTRO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO PÚBLICO

El control de gestión y resultados se debe enfocar en evaluar y corregir el desempeño de las actividades que componen el desarrollo de una estructura organizacional en cumplimiento de su objetivo misional, con el fin de asegurar que los objetivos y planes de la organización se estén llevando a cabo bajo criterios de las 5Es (Eficacia, Eficiencia, Economía, Equidad y Evaluación de los costos ambientales)⁶.

De aquí puede deducirse la importancia que tiene el control de gestión y resultados en las entidades del sector público colombiano, pues es solo a través de esta función que lograremos precisar si lo realizado se ajusta a lo planeado y en caso de existir desviaciones, identificar los responsables y corregir dichos errores. Sin embargo, es conveniente recordar que no sólo debe existir el control posterior, sino que, al igual que el planteamiento, debe ser una labor de previsión. En este caso se puede estudiar el pasado para determinar lo que ha ocurrido y por qué los estándares no han sido alcanzados, para que en el futuro no se cometan los errores del pasado.

Además, siendo el control de gestión y resultados la última de las funciones del proceso administrativo, éste cierra el ciclo al proveer retroalimentación respecto a las desviaciones significativas contra el desempeño planeado.

DESPLIEGUE DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA EN EL CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS

Los términos consenso, desdoblamiento y socialización, se constituyen en elementos básicos a tener en cuenta en esta etapa de control. En este punto se pondrán a prueba las capacidades del equipo de la admi-

⁶ Resolución 6289 de 2011 Contraloría General. Por la cual se establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI-, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.

nistración de la CGR para transmitir la misión, para lograr armonizar los intereses, para indicar cuáles son las barreras que se constituyen en esta fase del proceso de control y de esta forma, afrontarlas con habilidad y determinación.

Resulta imperioso que se tenga por parte de las directivas del ente de control fiscal un buen conocimiento de la estructura funcional y operativa de la Contraloría General de la República, así como del recurso humano que lo compone con el fin de enfrentar con éxito este reto. De igual forma se precisa la existencia de una sólida plataforma conceptual que permita comprender las ventajas de la delegación y de las actividades interfuncionales, del liderazgo, del trabajo en equipo, del valor de los procesos educativos y de su rol dentro de los procesos de gestión de la Entidad y es obvio que paralela a esta concepción, se demande una comprensión profunda de su plataforma estratégica.

Además de la decisión y voluntad política de adelantar un proceso de cambio en la aplicación del control de gestión y resultados, resulta necesaria la existencia de tres fortalezas:

1. Conocimiento de la plataforma estratégica.
2. Conocimiento de la organización.
3. Solidez técnico-conceptual.

Hasta hoy se han desarrollado formulaciones de la plataforma estratégica de la CGR, pero no todas ellas han obtenido el despliegue necesario para la consecución de los resultados esperados, por cuanto en la mayor parte de los casos, ha sido consecuencia de errores en el proceso del despliegue y de poca atención al proceso de transformación cultural, el cual debe empezar a operarse desde las primeras sesiones dedicadas a la difusión y despliegue de la plataforma estratégica.

De esta manera, el despliegue de las directrices despierta la discusión sobre los recursos necesarios para la implementación de dichas políticas. En este punto es necesario entender que dentro de la transformación cultural, el proceso de despliegue de políticas debe contar

con una atmósfera favorable para que este despliegue impacte e incida favorablemente en el comportamiento organizacional del recurso humano.

El establecimiento de las metas para cada uno de los niveles y dependencias involucradas en el proceso de control de gestión y resultados, implica una discusión y un acuerdo sobre los recursos que le serán dados a cada cual en consonancia con sus responsabilidades dentro de las directrices.

El despliegue requiere mecanismos de seguimiento a la forma como este proceso se realiza y a los resultados que arroja. Es ahí cuando surge la necesidad de construir Indicadores para apreciar lo que va sucediendo en el ámbito de la Dirección Central así como en todo el país.

En este orden de ideas, los indicadores deben constituirse en instrumentos de gestión como factor contributivo de la obtención de eficaces resultados en el proceso de control, entendiendo que el manejo de indicadores de gestión⁷ y su utilización es parte de una cultura organizacional dentro de un proceso de aprendizaje continuo que requiere desarrollar la capacidad de crear, construir y manejar diariamente mecanismos de control.

PLAN GENERAL DE LA IMPLANTACIÓN DE UN MODELO DE CONTROL DE GESTIÓN Y RESULTADOS EN LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El Modelo de Control de Gestión y Resultados, tiene en la Planeación uno de sus pilares esenciales conllevando esto, que al interior de la Contraloría se requiera establecer planes coordinados en orden secuencial en donde se sepan definir y diferenciar visiblemente los mecanismos y criterios de articulación.

Generalmente el punto de partida para iniciar procesos de mejora, se encuentra en lo que el Profesor Donabedian⁸ llama la aceptación o toma de conciencia de las deficiencias que en determinado momento caracterizan una organización. Es el reconocimiento del nivel de desarrollo de la institución y el cual tiene que ver con factores tanto internos como externos.

⁷ Entendidos éstos como las razones matemáticas que permiten evaluar el desempeño y cumplimiento de los objetivos mediante la utilización de instrumentos de evaluación de políticas, objetivos y metas institucionales y que a la vez, se constituyen en instrumentos administrativos de gran utilidad para el mejoramiento de la organización.

⁸ Avedis Donabedian, M.D., M.P.H. 1919-2000. Avedis Donabedian afirmaba que cada persona está inmersa en un sistema, amañera de eslabón de una larga cadena, que tiene antecesores y predecesores, al igual que en la calidad, esos eslabones son de suma importancia para la construcción de la historia.

Esto es en últimas un proceso de toma de conciencia y de sensibilización con respecto al desarrollo del control fiscal en lo cotidiano. A esto se llega de diversas formas: una de ellas es el ejemplo de otras OCEs (Órganos de Control Externo) que han logrado resultados significativos aplicando sistemáticamente esquemas modernos de gestión.

Aquí empiezan las dudas porque regularmente muchas organizaciones empiezan con entusiasmo pero algunas veces decaen en su esfuerzo, las excusas acosan de diversas formas, como por ejemplo creyendo que eso es muy difícil, atribuyéndole el éxito de los demás a factores realmente casuísticos o circunstanciales.

Este proceso es el mismo proceso que deberán vivir los colaboradores inmediatos de la Dirección de la Contraloría General de la República una vez iniciado la implementación: un proceso de sensibilización sobre las posibilidades reales de mejoramiento del funcionamiento del ente de control, a partir de la aplicación sistemática del modelo Integrado de Gestión por Calidad.

Cuando la Contraloría decida asumir el Modelo de Control de Gestión y Resultados, una de las primeras actividades a emprender es establecer un Plan de Referencia sobre lo que pretende hacer. Es decir, visualizar el proceso que inicia y establecer tiempos y ritmo, buscando que a partir de este primer Plan, se inicie la labor que conducirá a la elaboración de otros planes.

El Plan de Referencia tendrá un horizonte de tiempo anual, pero deberá ajustarse al ritmo real del trabajo, integrando los planes operacionales de las unidades involucradas en la ejecución de las políticas de la alta dirección. Dentro de esta metodología tendremos, entonces, el plan estratégico con planes diferentes, pero articulados:

1. El Plan de la dirección central de la CGR.
2. El Plan de Acción a un año, que guía los planes ejecutivos y operativos.
3. Los Planes Ejecutivos en los diferentes niveles (productos de la primera interacción del desdoblamiento del plan de dirección).
4. Los Planes Operativos, en cada uno de los sitios de la operación (producto de la segunda y tercera interacción al interior de la CGR).

Bajo este contexto iniciar el proceso de la implantación de un Modelo de Control de Gestión y Resultados en la CGR implica que la organización cuente con la plataforma estratégica, producto de un proceso participativo para la formulación del mismo. Para ello, la Contraloría debe contar con un documento formal que presente:

- Los grandes propósitos (visión, misión, valores institucionales).
- Las áreas de direccionamiento estratégico.
- Los factores críticos de éxito.
- Diagnóstico de la actual situación de la CGR.
- Análisis de los clientes y de la relación con ellos.
- Los escenarios futuros de la Entidad.
- Las directrices institucionales.
- Las metas.

La existencia de estos elementos se constituye en el soporte para el despliegue de las directrices, toda vez que su contenido es el objeto mismo del despliegue. No obstante, es indispensable establecer la coyuntura específica por la que atraviesa la Contraloría.

Esto quiere decir, definir y ser conscientes del momento exacto por el cual atraviesa la organización en el momento de iniciar el proceso. El apoyo estatal, las personas, el clima laboral, la situación socio-económica del país y de los sectores afectados por el proceso de control, son factores que deben tenerse en cuenta.

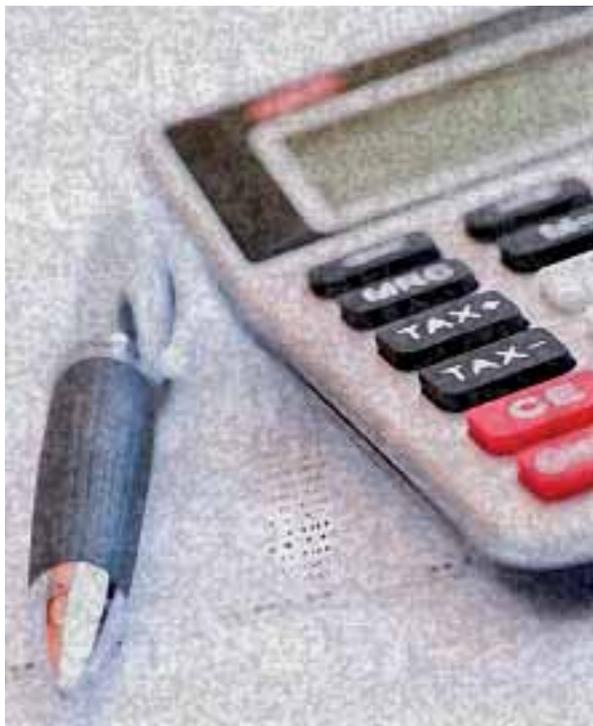
El despliegue de las directrices implica un proceso de negociación y compromiso entre las partes, lo cual requiere que la organización se encuentre en una situación normal y por lo menos que no atravesase por una situación de incertidumbre, como la que presenta actualmente la CGR frente a la nueva administración. Es por ello que para que la Contraloría no siga perdiendo la imagen que ha conservado durante varias décadas como elemento fundamental dentro de la estructura organizacional y política del país, se requiere un esfuerzo sistemático y de un gran conjunto de acciones.

Sin embargo, en consideración al carácter global de este documento, existen varias acciones básicas que deben atender a las diferencias espaciales del fenómeno a las cuales se refieren los párrafos anteriores.

No se trata, como podría pensarse, de proponer el regreso a formas tradicionales de control ni al estatismo, sino a adoptar un esquema de control de gestión y resultados que apunte a resolver los problemas esenciales en el manejo y administración de los dineros públicos.

No sobra recordar la importancia que se le debe dar a la formulación de estrategias para lograr el propósito encomendado a la Contraloría General de la República, tal y como lo establece la Ley 42 de 1993⁹, que en el párrafo del artículo 9 determina la posibilidad de la aplicación de otros sistemas de control que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, como para el caso que nos ocupa, del control de gestión y resultados.

Bajo este entorno, lo que se pretende es que el modelo de control de gestión y resultados presentado en este trabajo, se constituya en la condición *sine qua non* para que se elimine uno de los principales factores de corrupción en las entidades estatales, esto es, inadecuada gestión en el manejo y administración del presupuesto público. Ello deberá acompañarse de acciones que per-



mitan en el mediano y largo plazo, darle un nuevo tratamiento al proceso de control que ejerce nuestra Entidad.

Este documento intenta demostrar la urgencia de nuevos paradigmas fiscales que garanticen la aplicación de una política de valoración de la gestión que desarrollan las entidades estatales y que utilice parámetros reales independientemente de los análisis comparativos necesarios para conocer el grado de cumplimiento de las 5Es (eficacia, eficiencia, economía, equidad y evaluación de los costos ambientales). Bajo este contexto, es necesario considerar la adopción de un criterio distinto de evaluación de la gestión. No es posible un alto grado de eficiencia sin una buena gestión financiera, lo cual implica la existencia de un buen sistema operativo. Visto así, el objetivo de una buena gestión presupuestal debe apuntar a la búsqueda de economía, eficiencia y eficacia en el uso de todos los recursos financieros, materiales y humanos, puesto que cualquier dispendio de los mismos se traduce en detrimento patrimonial para el Estado.

Es así como la evaluación de la gestión debe realizarse mediante examen planificado que comprenda los siguientes aspectos, íntimamente ligados:

1. Riesgo

El proceso de la identificación del riesgo debe ser permanente e interactivo, integrado al proceso de planeación y responder a las preguntas qué, cómo y por qué se pueden originar hechos que influyen en la obtención de resultados.

2. Confiabilidad

Resultados financieros: Confiabilidad en la contabilidad de ingresos y gastos y en la evaluación de activos, pasivos y patrimonio.

Control y comunicación de resultados: Medida en que los principales problemas relativos a los resultados obtenidos son evidenciados, controlados y comunicados por el sujeto de control.

Protección de los activos. Medida en que los elementos importantes del activo, como las fuentes de suministros, los bienes, el recurso humano clave y los acuerdos

⁹ LEY 42 DE 1993 (Enero 26). Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. El Congreso de Colombia, DECRETA: Disposiciones generales: ...ART. 9º—Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes. PAR.—Otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, podrán ser adoptados por la Contraloría General de la República, mediante reglamento especial.

y compromisos son protegidos a fin de revestir a la entidad contra el riesgo de pérdida que pueda amenazar su éxito, su credibilidad y quizá su existencia misma.

3. Programación

Orientación de la gestión: Medida en que los objetivos de una entidad, sus programas, su campo de actividad y la función de sus empleados son claros, bien asumidos y comprendidos y se reflejan apropiadamente en los planes, la estructura, la delegación de autoridad y los procesos decisionales del organismo.

Pertinencia: Medida en la cual un programa o campo de actividad es necesario en virtud de los problemas o condiciones a los que debe responder.

Objetivo: Medida en la cual la concepción de un programa o de sus principales componentes, y el nivel de esfuerzo desplegado, son razonables en relación con el objetivo específico a alcanzar.

4. Operatividad

Ambiente de trabajo: Medida en que el sujeto de control suministra un ambiente de trabajo favorable a sus funcionarios, brinda ocasiones de capacitación y promoción, y fomenta el trabajo en equipo, la iniciativa y la seguridad.

Capacidad de adaptación: Medida de la capacidad de una entidad para adaptarse a los cambios, como consecuencia del financiamiento disponible, de las nuevas tecnologías y de la formulación de políticas de Estado que afecten su estructura y objetivo misional.

5. Resultados

Costos y productividad: La asignación de productividad a los costos es una técnica para redistribuir el presupuesto de manera que se cumpla el objetivo misional de la entidad. Esta técnica se opone a tradicionales reducciones lineales de costos que eliminan lo bueno junto con lo malo. La técnica propuesta determina partidas de costos esenciales, así como los recursos necesarios para mejorar los resultados.

Realización de los resultados esperados: Medida en que se consiguen los fines y objetivos.

Grado de satisfacción: Medida en que los usuarios de un programa o de una actividad o de la entidad la califican convenientemente.

Efectos secundarios: Medida en que se producen, intencionalmente o no, efectos secundarios positivos o negativos.

El sector público pareciera inmaduro para utilizar nuevos modelos de gestión, hecho que no es menor por los enormes desafíos que enfrenta; actualmente se discute sobre un Estado menos burocrático, lo cual implica cambios profundos y exigencias por la mayor concentración en tareas centrales con la calidad y las necesidades del cliente como objetivo. La nueva gestión, por ende, debe apuntar a la orientación de los objetivos, resultados y efectos; responsabilidades descentralizadas sobre recursos; transparencia en costes y rendimientos; y desarrollo del potencial del personal.

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

En el diseño de la estructura del proceso de evaluación de la gestión gubernamental, se debe tener en cuenta si la entidad cumple en tiempo, lugar y calidad los objetivos y metas establecidas con los recursos asignados, teniendo en cuenta si:

- Aplica políticas idóneas para sus adquisiciones.
- Adquiere el tipo de recurso que necesita, en calidad y cantidad apropiadas, con oportunidad y al menor costo posible.
- Protege y conserva adecuadamente sus recursos.
- Verifica si la entidad logra eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, de acuerdo con:
 - Utilización de procedimientos operativos eficientes.
 - Empleo de la menor cantidad posible de recursos para la prestación de sus servicios en cantidad, calidad y oportunidad apropiada.
 - Evaluación del sistema de control interno para contribuir a asegurar el logro de los objetivos y metas de la entidad.
 - Cumplimiento de las leyes, normas y políticas aplicables en la adquisición, uso y salvaguarda de los recursos.

De esta forma el proceso de evaluación de la gestión gubernamental nos va a permitir:

ASPECTOS FUNCIONALES
<ul style="list-style-type: none"> • Conseguir el cumplimiento de objetivos • Ayudar a la toma de decisiones • Anticipar problemas futuros • Controlar la evolución del Proceso de control fiscal • Implantar un sistema de retribución variable • Dar soporte a los indicadores clave • Controlar mejor los recursos consumidos • Asignar responsabilidades y evaluar su cumplimiento • Comprobar la efectividad de su planificación estratégica

ASPECTOS PRÁCTICOS
<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la eficacia de la función de control de gestión • Comprobar que el presupuesto contiene toda la información necesaria y sin errores • Revisar que realmente es eficaz y útil el proceso de monitoreo al control fiscal • Facilitar el sistema de reportes de gestión de toda la información clave para una adecuada actuación de los diferentes responsables y la toma de decisiones • Conseguir tener los informes más adecuados para los diferentes responsables • Revisar que el sistema de costes proporciona toda la información adecuada

EL RIESGO EN EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE UN CONTROL DE GESTIÓN

En este punto es preciso analizar claramente qué impedimentos pueden surgir cuando se quiere implantar

un sistema de control de gestión adecuado como sistema de información aplicado a todas las áreas del proceso de control fiscal:

No definir las estrategias para conseguir unos objetivos implica no tener el control sobre la actuación de los diferentes responsables ni el control sobre los resultados a conseguir.
No tener un responsable de control de gestión implica no disponer de un sistema de información independiente, eficaz y completo para controlar la evolución del proceso de control fiscal.
No disponer de un programa integrado de gestión implica dedicar más recursos administrativos y de otros departamentos para obtener toda la información necesaria para la gestión del proceso de control de los recursos públicos.
La Contraloría General de la República está sometida a distintos tipos de riesgos los cuales deberían estar identificados y cuantificados, de lo contrario el futuro de la gestión fiscal y el cumplimiento del objetivo misional pueden verse comprometidos.
La fijación de objetivos y las estrategias para conseguirlos deben estar plasmados en un presupuesto que involucre a toda la organización, si no existe este documento o es poco eficiente es muy difícil poder alcanzar los resultados previstos y medir la actuación de los diferentes responsables.
Si no se identifican y controlan de forma razonable los aspectos clave del negocio el sistema de información es muy poco eficiente.
El sistema de indicadores es necesario para poder medir el grado de cumplimiento de los diferentes objetivos, no disponer de estos deja a la Contraloría sin un control eficaz.
No disponer de un proceso de cierre fiable y rápido en la generación de la información hace que la Contraloría tenga poca capacidad de respuesta para detectar y disminuir los efectos de los problemas que pueden ir surgiendo.
Si se dispone de un reporting de control de gestión poco preciso, muy general e incompleto en su contenido, dejará a los responsables o directivos con poco margen de maniobra para disminuir los efectos de las desviaciones que se produzcan respecto a los objetivos fijados.

Una manera de realizar la identificación del riesgo es a través de la elaboración de un mapa de riesgos, el cual como herramienta metodológica permite hacer un inventario de los mismos ordenada y sistemáticamente,

definiendo en primera instancia los riesgos y posteriormente presentando una descripción de cada uno de ellos y las posibles consecuencias.

ETAPAS DE LA IDENTIFICACIÓN DEL RIESGO

RIESGO	DESCRIPCIÓN	POSIBLES CONSECUENCIAS
Posibilidad de ocurrencia de aquella situación que pueda entorpecer el normal desarrollo de las funciones de la entidad y le impidan el logro de sus objetivos.	Se refiere a las características generales o las formas en que se observa o manifiesta el riesgo identificado.	Corresponde a los posibles efectos ocasionados por el riesgo, los cuales se pueden traducir en daños de tipo económico, social, administrativo, entre otros

ANÁLISIS DEL RIESGO

Su objetivo es establecer una valoración y priorización de los riesgos con base en la información ofrecida por los mapas elaborados en la etapa de identificación, con el fin de clasificar los riesgos y proveer información para establecer el nivel de riesgo y las acciones que se van a implementar.

Se han establecido dos aspectos para realizar el análisis de los riesgos identificados:

Probabilidad: La posibilidad de ocurrencia del riesgo, la cual puede ser medida con criterios de frecuencia o teniendo en cuenta la presencia de factores internos y externos que puedan propiciar el riesgo, aunque éste no se haya presentado nunca.

Para el análisis cualitativo se estableció una escala de medida cualitativa en donde se establecen unas categorías a utilizar y la descripción de cada una de ellas, con el fin que cada persona la aplique, por ejemplo:

ALTA: Es muy factible que el hecho se presente

MEDIA: Es factible que el hecho se presente

BAJA: Es poco factible que el hecho se presente

IMPACTO: Consecuencias que puede ocasionar a la organización la materialización del riesgo.

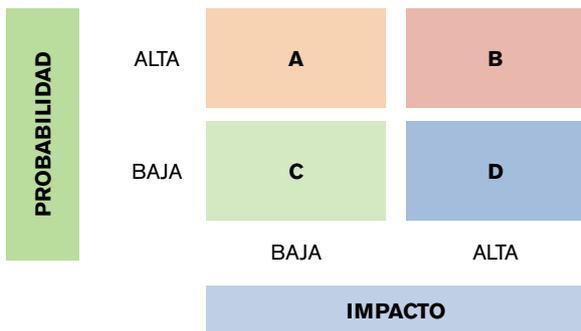
Ese mismo diseño puede aplicarse para la escala de medida cualitativa de IMPACTO, estableciendo las categorías y la descripción, por ejemplo:

ALTO: Si el hecho llegara a presentarse, tendría alto impacto o efecto sobre la entidad.

MEDIO: Si el hecho llegara a presentarse tendría medio impacto o efecto en la entidad.

BAJO: Si el hecho llegara a presentarse tendría bajo impacto o efecto en la entidad.

PRIORIZACIÓN DE LOS RIESGOS



Una vez realizado el análisis de los riesgos con base en los aspectos de probabilidad e impacto, se recomienda utilizar la matriz de priorización que permite determinar cuáles riesgos requieren de un tratamiento inmediato.

Cuando se ubican los riesgos en la matriz se define cuáles de ellos requieren acciones inmediatas, que en este caso son los del cuadrante B, es decir los de alto impacto y alta probabilidad, respecto a los riesgos que queden ubicados en el cuadrante A y D, se debe seleccionar de acuerdo a la naturaleza del riesgo, ya que estos pueden ser peligrosos para el alcance de los objetivos institucionales por las consecuencias que presentan los ubicados en el cuadrante D o por la constante de su presencia en el caso del cuadrante A.

DETERMINACIÓN DEL NIVEL DEL RIESGO

La determinación del nivel de riesgo es el resultado de confrontar el impacto y la probabilidad con los controles existentes al interior de los diferentes procesos y procedimientos que se realizan. Para adelantar esta etapa se deben tener muy claros los puntos de control existentes en los diferentes procesos, los cuales permiten obtener información para efectos de tomar decisiones, estos niveles de riesgo pueden ser:

ALTO: Cuando el riesgo hace altamente vulnerable a la entidad o dependencia. (Impacto y probabilidad alta versus controles existentes).

MEDIO: Cuando el riesgo presenta una vulnerabilidad media. (Impacto alto - probabilidad baja o Impacto bajo - probabilidad alta versus controles existentes).

BAJO: Cuando el riesgo presenta vulnerabilidad baja. (Impacto y probabilidad baja versus controles existentes).

Lo anterior significa que a pesar que la probabilidad y el impacto son altos confrontado con los controles se puede afirmar que el nivel de riesgo es medio y por lo tanto las acciones que se implementen entraran a reforzar los controles existentes y a valorar la efectividad de los mismos.

En la realización del trabajo, el auditor gubernamental debe siempre guiarse por los criterios de importancia relativa y riesgo probable enfocando su examen conforme

a la importancia de las diferentes partidas. Por otra parte, el auditor debe aplicar sus procedimientos según el riesgo relativo de error que corre en cada uno de los grupos sometidos a examen. De ésta manera, y teniendo en cuenta las normas personales el auditor se encuentra en la obligación de hacer su trabajo con cuidado y diligencia. Aun cuando es difícil definir lo que en cada tarea puede representar un cuidado y diligencia adecuados, existen ciertos elementos que por su importancia, deben ser cumplidos.

Estos elementos básicos, fundamentales en la ejecución de trabajo y que constituyen la especificación particular, son los que constituyen las normas denominadas de ejecución del trabajo.

1. Planeamiento y supervisión: El trabajo de auditoría de gestión y resultados en el sector público debe ser planeado adecuadamente, monitoreando a los auditores gubernamentales a través de un proceso de supervisión en forma apropiada.

2. Estudio y evaluación del control interno: El auditor debe efectuar un estudio y evaluación adecuados del control interno existente, que le sirvan de base para determinar el grado de confianza que va a depositar en él, asimismo, que le permita determinar la naturaleza, extensión y oportunidad que va a dar los procedimientos de auditoría.

3. Evidencia suficiente y competente: Mediante sus procedimientos de auditoría, el auditor debe obtener evidencia comprobatoria suficiente y competente en el grado que requiera para suministrar una base objetiva para su opinión.

SISTEMA DE INDICADORES DE RENDIMIENTO DE LA GESTIÓN

Dentro de los procedimientos relativos al trabajo de campo en la evaluación de la gestión se encuentra la medición del rendimiento, que se realiza con el objetivo de lograr evidencias que permitan conocer el nivel de la gestión, mediante información consistente y oportuna formada por componentes, entre ellos los indicadores y las normas de rendimiento (criterios).

Indicadores de rendimiento: Son factores cualitativos y cuantitativos que proporcionan tanto a la entidad auditada, como al auditor, indicios sobre el grado de efi-

ciencia, economía, y efectividad en la ejecución de las operaciones.

Indicadores de eficiencia: Relacionan volúmenes de trabajo con recursos. Se orientan a costos y beneficios; se consideran de rendimiento ya que refieren oportunidades para producir los mismos servicios a menor costo o producir más por el mismo costo.

Indicadores de economía: Precios pagados por los bienes y servicios y remuneraciones con respecto a un precio predeterminado.

Indicadores de efectividad: Miden el grado de cumplimiento de las metas de la actividad considerada. Se orienta hacia los resultados. Estos no deben verse aislados; la interpelación de los resultados, así como su análisis y determinación de las causas que originan las desviaciones o incumplimientos, ofrece un panorama de la gestión desde el más amplio punto de vista.

Por otra parte, la gestión por resultados supone medir los resultados. Esta simple evidencia, sin embargo, oculta que, en la gestión pública, la medición de los resultados es una de las cuestiones institucionales más complejas: para analizar la gestión operativa es preciso medir productos (muchas veces servicios intangibles), para analizar la gestión estratégica es necesario medir los resultados que estos productos generan y para quienes; y para analizar las políticas es preciso conocer los efectos e impactos que se logran sobre la sociedad. Para todo ello es preciso construir y aplicar indicadores válidos y legitimados, pues los indicadores son la visión compartida de la forma en que se logran los fines. Todo responsable de alguna gestión, desde la conducción política hasta las áreas operativas como gerencias, direcciones, programas, proyectos o unidades de base, se guía necesariamente por algún esquema de indicadores que le permita -bien o mal- distinguir lo importante de lo secundario y saber dónde está ubicado. Con base en esta realidad, la Contraloría General de la República debe elaborar metodologías y herramientas prácticas para identificar y elaborar indicadores válidos y articularlos en sistemas de indicadores que puedan ser enriquecidos permanentemente y distinguan lo operativo de lo estratégico y ayuden a medir sus logros y evaluar sus

políticas. En otras palabras, que ayuden a responder a preguntas tales como:

- ¿Cómo identificar los indicadores verdaderamente significativos para cada gestión?
- ¿Cómo organizar el sistema de indicadores de cada área de gestión?
- ¿Cómo aplicar indicadores para establecer compromisos?
- ¿Cómo integrar los sistemas de indicadores a los sistemas de información gerencial y política?

Una vez identificadas las respuestas mencionadas, se debe elaborar una estructura que permita obtener resultados que conlleven a articular la información para la toma de decisiones con el objeto de integrar la Planificación Estratégica como fase previa a la generación de indicadores de desempeño institucional y programático y que a la vez permitan empoderar a los responsables para la obtención de los resultados programados.

IMPORTANCIA DE LOGRAR, EFICACIA, EFICIENCIA, Y ECONOMÍA

El control de la actividad del sector público, se ha realizado tradicionalmente a través de la institución presupuestaria que establece limitaciones para los gastos en una triple vertiente:

Vertiente cuantitativa: las consignaciones presupuestarias en las distintas partidas de gastos, determinan el importe que como máximo pueden gastarse.

Vertiente cualitativa: los gastos que se autoricen deben ajustarse a los conceptos marcados por ley (gasto de personal, compras, servicios corrientes, específicos, etc.)

Vertiente temporal: los créditos para gastos contenidos en los presupuestos tienen una vigencia anual, limitada al ejercicio presupuestario.

Este enfoque para el control de la actividad económica financiera del sector público ha sido insuficiente, dado que no contempla el control de los ingresos, que aparecen en los presupuestos como simples previsiones, y el control de los gastos se limita al cuánto, en qué y cuándo, obviando el cómo.

En la práctica, en algunos países se experimentan logros importantes con el desarrollo de elementos dentro de los procesos de control fiscal, debido a que aportan a cada entidad auditada posibilidades de desarrollo futuro, y éxitos en sus resultados subsiguientes.

Pese a que el primer propósito de la administración de las entidades gubernamentales es el cumplimiento del objetivo misional, también es cierto que los órganos de control y en este caso de estudio, la Contraloría General de la República tiene otro no menos importante propósito cual es el de la responsabilidad de evaluar la gestión que desarrolla para el cumplimiento de tal fin, mediante la aplicación de herramientas y mecanismos que permitan obtener resultados ajustados a los hechos para una mayor comprensión de los riesgos e incertidumbres.

Las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas¹⁰, estipulan que el auditor debe lograr evidencia suficiente y adecuada, mediante la realización y evaluación de las pruebas de auditoría que se consideren necesarias, al objeto de obtener una base de juicio razonable sobre los datos contenidos en las cuentas anuales que se examinan y poder expresar una opinión respecto de las mismas.

Partiendo de este contexto, se puede conceptualizar que la información obtenida por el auditor debe ser usada para la comprobación documental, la obtención de confirmaciones de terceros e información obtenida de declaraciones. La obtención de evidencia razonada es la que el auditor mediante su experiencia y juicio profesional, obtiene de determinados datos a través del razonamiento lógico, resultante de análisis de las otras evidencias obtenidas.

Por otro lado, la evidencia se manifiesta al auditor a través del resultado de las pruebas de auditoría necesarias para la obtención de una evidencia suficiente y competente. Visto así, no es necesario obtener toda la evidencia existente, sino aquella que cumpla a su juicio con los objetivos de su verificación y les permita formar una opinión.

¹⁰ Las normas de auditoría generalmente aceptadas (NAGA) son Los principios fundamentales de auditoría a los que deben enmarcarse su desempeño los auditores durante el proceso de la auditoría. El cumplimiento de estas normas garantiza la calidad del trabajo profesional del auditor.

La auditoría gubernamental de igual manera, a través de sus pruebas de auditoría debe llegar a conclusiones razonables sobre hechos, actos y registros que se someten a su examen.

Ahora bien, la Constitución Nacional hace referencia a que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley y esto, de alguna manera le permita al Auditor Gubernamental ser participe como experto o perito en la resolución de conflicto¹¹.

De igual manera, la Ley 80 de 1993 Ley de contratación estatal en su artículo 73 hace referencia a la colaboración de las asociaciones de profesionales y de las cámaras de comercio. Al respecto menciona que podrá pactarse acudir a los centros de conciliación y arbitramento institucional de las asociaciones profesionales, gremiales y de las cámaras de comercio para que diriman las controversias surgidas de un contrato.

Del mismo modo, la Ley 510 De 1999 en el Artículo 68 determina que las Bolsas de Valores podrán organizar centros de arbitraje y conciliación para dirimir las controversias que se presenten por causa o con ocasión de operaciones o actividades en el mercado público de valores y que las Cámaras Disciplinarias de dichas bolsas podrán recibir el encargo de designar árbitros o amigables componedores.

También, se hace referencia a la figura de perito en la Ley 550 de 1999 por la cual se asegura la función social de las empresas para lograr el desarrollo armónico de las regiones. Aquí se hace mención a las funciones que un perito debe desarrollar en acuerdos de reestructuración de las empresas.

Como se puede observar son diversos los campos de acción en los cuales el Auditor Gubernamental puede actuar como experto o perito a través de la aplicación de

sus conocimientos como profesional de la ciencia contable cuando es requerido con base en su experiencia, sus conocimientos en las materias especializadas que son objeto de discusión en los procesos, y su imagen y trayectoria dentro de la comunidad.

La aparición de otros factores tales como los avances del entorno tecnológico de la organización influyen directamente en el desarrollo de la profesión del Auditor Gubernamental, en donde este debe estar preparado para adaptarse a nuevos procesos en el manejo y tratamiento de la información que requiere para llevar a cabo sus actividades profesionales.

CONCLUSIÓN

Bajo el anterior planteamiento y teniendo en cuenta los actuales momentos económicos, sociales y políticos que atraviesa el Estado Colombiano, se hace necesario tomar distancia del modelo de gestión pública que se ha venido implementando en las últimas administraciones, estableciendo las bases de un nuevo concepto de la vigilancia de la gestión fiscal a través de un modelo de auditoría de gestión y resultados en el sector público, que permita vislumbrar nuevos campos de acción y aplicación de conocimientos y experiencia profesional, como en el caso objeto de estudio, en donde se plantean nuevas perspectivas para la aplicación de la auditoría de gestión.

Se hace imperante la necesidad de imponer un norte gerencial, una visión y unos postulados realistas, éticos y profesionales que regulen el andar de todos los funcionarios de la Contraloría General de la República, derribando prototipos que se han ido entronizando en las actuaciones del recurso humano en el ejercicio del control fiscal y que les han impedido ver y analizar otras perspectivas, para de esta manera empezar a reconocer que el máximo ente de control fiscal colombiano debe contar con parámetros de evaluación y medidas de control de eficiencia en el seguimiento a la ejecución de los recursos públicos.

¹¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 116° - Modificado. A.L. 3/2002, art. 1°. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.