

## **Reformas transversales en la administración pública: marco metodológico de la evaluación por resultados en el caso de auditoría de segundo nivel**

**Carlos Ariel Sánchez Torres**

### **Introducción**

La formulación e implementación de reformas transversales ha promovido en la administración pública metodologías tendientes a la evaluación de la gestión y resultados. Por medio de las metodologías de evaluación, se logra valorar la eficacia y eficiencia en la gestión, y finalmente, los objetivos de las reformas introducidas a los sistemas y subsistemas de la administración pública fiscal.

Sin embargo, en nuestro contexto aun existe debilidad en su diseño, implementación e interpretación para llevar a cabo este cometido, sobre el cual cada vez más la sociedad reclama resultados eficaces de las reformas<sup>1</sup>, justificados en buena parte, en la tendencia al agotamiento de nuevas fuentes de recursos y la necesidad de llevar mayores servicios sociales a la población en un entorno de estrechez fiscal.

Ésta situación no es novedosa *per sé*, ni describe un escenario único o traído de modelos teóricos o legales. Todo lo contrario, obedece a realidades cada vez más sentidas y evidentes en el cual crece junto con las presiones de mayor gasto, la necesidad de un control de gestión y resultados de calidad, respondiendo en mayor medida a criterios materiales sobre únicamente los formales, de eficacia y eficiencia en la vigilancia de la gestión pública, pues ésta coyuntura demanda hacer compatibles el ajuste y la disciplina fiscal con las exigencias de equidad y crecimiento económico. Para ello, es necesario priorizar el gasto y asignarlo a las áreas en las cuales puede tener mayor impacto (normalmente salud, educación y saneamiento básico), pero también y no menos importante, está la función de fiscalizar atentamente su ejecución para evitar el desperdicio y la mala utilización de los recursos respectivos por no hablar de corrupción; labor en la cual la forma de ejercer el control fiscal, la metodología de control aplicada y en especialmente el control de segundo nivel, se convierte en un elemento de garantía de la gestión y resultados llevada a cabo por las Instituciones de Fiscalización Superior, sobre quienes la sociedad y el gobierno, fijan en un pacto de garantía, la certificación de la función de control fiscal.

Para la vigilancia fiscal en Colombia se cuenta con un sistema de control fiscal, en el cual tienen un papel protagónico los controles externos y por tanto las contralorías. Éstas hacen parte del Conjunto de la Organización Estatal y en consecuencia, participan en un conjunto de interrelaciones, objeto de varias reformas como se analizará más adelante en esta ponencia, con el control de segundo nivel que influye en la evaluación de su desempeño.

En todo caso, el mejoramiento de las relaciones entre el control fiscal de primer nivel desempeñado por las contralorías, y el de segundo nivel desempeñado por la Auditoría, debe abordarse desde la premisa de su ubicación constitucional, esto es, dentro del conjunto de controles al ejercicio del poder político, sistema en el cual se ubica el control fiscal; todo ello, dentro de un esquema legal y constitucional, en el cual la función de control adquiere autonomía e identidad propia. Es justamente este fundamento el que sienta los pilares de reforma al sistema y a las metodologías de gestión y resultados, aspecto sobre el cual existen aun debilidades y que son tanto en su planeación como implementación aspectos

---

<sup>1</sup> Las reformas transversales hacen referencia al concepto de reforma multisectorial, es decir, en el que se abarcan varias áreas sobre las cuales se busca mejorar el impacto de la gestión, sin que necesariamente los lineamientos afecten a todas en el mismo sentido y profundidad, pero que contribuyan de manera integrada al mejoramiento de la gestión.

problémicos para el diseño institucional de la macroorganización estatal.<sup>2</sup>

El debate de reformas en la administración pública y especialmente el control fiscal permanece en la agenda de gobierno, en buena parte, justificado por la insatisfacción respecto al funcionamiento de las Contralorías, la evaluación de la gestión y del cumplimiento de sus funciones constitucionales, además de la supuesta carga fiscal que representan en el presupuesto, y en general del malestar de todo el sistema de control fiscal por sus bajos niveles de visibilidad y acceso a la ciudadanía, que motivan un conjunto de reformas tendientes a introducir cambios para mejorar la eficacia del mismo o eliminarlo.

En tal sentido, el propósito de este trabajo es plantear propuestas concretas y mostrar áreas específicas susceptibles de mejoramiento del actual sistema de control, que se considera oportuno plantear, ahora, cuando aún estamos en la ola reformista y las ideas de mejora pueden ser un equilibrio frente a las propuestas de eliminar las contralorías que ejercen la función de control fiscal en los territorios. El tema del control fiscal es de gran importancia para cualquier País, por eso, mediante el presente trabajo, se pretende también enriquecer la discusión sobre el mismo y así, contribuir desde la Universidad y la academia al mejoramiento de la institucionalidad.

En este contexto reformista, la ciudadanía exige del control fiscal una labor distinta al mero control numérico - legal, orientada a vigilar en que medida el gasto público cumple con las llamadas 'E's': eficiencia, eficacia y economía. A nivel internacional, esta metamorfosis se concreta en la llamada auditoría de gestión y resultados o de desempeño.

Sin embargo, para lograr este tipo de auditoría, existe una limitante de tipo estructural: el esquema en que se fundamenta el control fiscal es de regularidad contable y financiera, que se ampara en el principio de legalidad y cumplimiento de la norma, y por tanto, se ajusta a la idea que la legitimidad democrática estatal se conserva en la medida en que sus actos sean conformes a derecho. Pero, cuando la complejidad y tamaño del Estado se incrementan y el rango de su actividad financiera se amplía, cuando sus funciones se vuelven más complejas o cuando asume nuevas tareas frente a la sociedad, en estas circunstancias la legitimidad estatal es subsumido por el tema de su eficacia, con lo cual, ya no es suficiente con que el gasto público sea formalmente legal sino que además, debe producir los resultados que de él espera la sociedad, en otras palabras, ser eficiente y eficaz, cumplimiento que debe ser garantizado por el control fiscal.

Aplicando este esquema de análisis a nuestro sistema político, el control fiscal como un elemento del sistema o conjunto de controles al ejercicio del poder político consagrados en la Carta Política de 1991, esta orientado hacia una forma específica de ejercicio del poder: el manejo de fondos y bienes públicos (la llamada "gestión fiscal", artículos 119 y 268). Este control, a su vez, es un sistema complejo dentro del cual las contralorías son la parte principal, complementada con una forma o instancia de control intraorgánico común a todas las entidades públicas, el Control Interno (artículos 209, 268-6 y 269), que constituye condición de posibilidad del control posterior ejercido por las primeras. También hace parte de este sistema un ente de control especial, la Auditoría General de la República, encargada de la vigilancia fiscal de las contralorías (artículo 274) y finalmente, las diferentes formas de control ciudadano (artículos 40 y 270), que por definición son un control vertical, cualquiera sea su manifestación.

---

<sup>2</sup> Sobre el concepto de macroorganización, Matus, la define como un conjunto de sistemas microorganizativos que operan en un espacio político institucional según las reglas de direccionalidad, departamentalización y gobernabilidad que establece el juego macroorganizativo. Matus Carlos. Sobre las teorías de las macroorganizaciones. En: Gobernabilidad y reforma del Estado. Consejería Presidencial para la modernización del Estado. Bogotá 1994. Pág 36 y siguientes.

Este complejo de relaciones dentro del cual se ubican el control fiscal como función y las contralorías como órganos del Estado, muestra la complejidad del tema, especialmente cuando de reformas se trata, y por lo tanto el estudio de eficacia de las contralorías, dadas las múltiples interacciones funcionales y orgánicas entre el control político, los otros órganos e instancias de control y las demás instituciones presupuestales de un lado y el control fiscal por otro; puede clarificar en qué medida y en qué casos su labor depende de una adecuada interacción con otros elementos de la organización estatal.

La tesis defendida en esta ponencia consiste en que el control de gestión y resultados no tiene los efectos que de él se esperan, fundamentalmente porque el diseño institucional dentro del cual actúan las contralorías –en especial la Contraloría General de la República- hace que la evaluación de la gestión y resultados de la administración pública no esté llamada a tener impacto, y el tal sentido, se convierten en objetivos de tendencias reformistas dentro de la administración pública estatal. También se explica por qué ni en el nivel macro de la organización estatal (en donde se definen políticas públicas), como tampoco en los niveles medio (dependencias u organizaciones individuales) y micro (individuos) existen condiciones para que una evaluación de este tipo produzca los resultados que de ella se esperan.

En consecuencia, se estudia y analiza cómo puede hacerse un nuevo tipo de control dirigido a la evaluación de la gestión de los recursos públicos, que se constituye en indispensable instrumento técnico del control político sobre el gasto público. La necesidad de este nuevo tipo de control se incrementa, cuando se trata es de establecer un estado social, pues las obligaciones de gasto en este modelo de estado son muy grandes y más intensa entre la relación legitimidad y eficacia.

Vale preguntarse acerca del contexto de las reformas al sistema y el contexto de reformas de modernización del Estado: en el caso específico de Latinoamérica el control sobre el gasto público y en especial sobre su calidad, donde cada vez adquiere gran importancia por cuatro razones, ellas son:

- En la mayoría de nuestros países la democracia liberal aún está en proceso de consolidación, y un requisito indispensable es un aparato de control externo fuerte y moderno que ejerza contrapeso a la actividad del gobierno, mediante el control a las finanzas públicas.
- Es necesario combatir la corrupción que afecta la legitimidad del estado y en general todo el sistema de gobierno, en el sentido que desangra el sistema por la pérdida de recursos públicos.
- Gran parte de la población latinoamericana está aún excluida de los servicios sociales básicos, y en esa medida son objeto de evaluación de aumento de indicadores sociales y éxito de las políticas públicas hacia la población más vulnerable.
- Finalmente, porque los países latinoamericanos han sufrido crisis fiscales recurrentes que si bien parecen estar en vías de solución, aún no pueden considerarse superadas.

Estas características permiten resaltar el carácter político que tiene el control sobre el gasto y en especial la evaluación y el control de gestión en América Latina. Estudios recientes sobre la materia coinciden sobre el punto: Así, OSPINA (2001:1 a 3, 13 y 17)<sup>3</sup> explica que en Latinoamérica los

---

<sup>3</sup> De manera específica el autor lo plantea de la siguiente manera en la página 3 de la obra en mención: “...‘los estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública’(...) La descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del estado y su administración pública representan procesos de reforma que cambian las reglas de juego de la región y afectan las relaciones horizontales (Estado - Sociedad Civil ) y verticales (Estado nacional, regional y local) entre los actores participantes en búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Esta dinámica, a su vez, está transformando radicalmente el tipo de soluciones articuladas y las

sistemas de evaluación de la gestión pública son un componente crítico de los procesos de reforma del Estado y la administración que a su vez, son esenciales para fortalecer la democracia y el desarrollo humano sostenible. En esta perspectiva, la evaluación se convierte en mucho más que una simple técnica administrativa: cumple una función política como instrumento para recuperar la legitimidad del Estado y modernizarlo<sup>4</sup> haciendo de él un prestador eficaz y eficiente de servicios públicos de calidad. Esto último, a su vez, exige que la evaluación se traduzca en cambios en la gestión administrativa.

En estas circunstancias se vuelve indispensable implementar y hacer efectivas todas las instituciones y controles que hacen parte del sistema democrático; combatir la corrupción, dirigir y priorizar el gasto público hacia la solución de las principales carencias sociales y controlarlo de forma tal que no se convierta en fuente de desequilibrios y logre sus cometidos. A nivel más general, es necesario lograr un consenso social mínimo sobre la forma en que se asigna y gasta la riqueza pública, es decir, un “Pacto Fiscal”. Un elemento común al logro de todos estos propósitos es, obviamente, el control fiscal.

### **1. Marco conceptual en el que se encuadran las reformas transversales orientadas al mejoramiento de la gestión**

Los países en vías de desarrollo están implementando reformas internas trascendentales al mismo tiempo que tratan de abordar asuntos de envergadura tales como programas económicos, de desarrollo social y la protección del medio ambiente, conforme lo impone la globalización y la concepción de Estado Social. En este contexto, el papel de las entidades fiscalizadoras superiores es particularmente importante en tiempos de rápidos e inexorables cambios. La importancia radica fundamentalmente en que tales entidades normalmente auditan todas las operaciones de gestión de recursos del gobierno, así que se encuentran en una posición ideal para valorar el grado de cumplimiento dentro del gobierno de nuevas leyes, regulaciones y autorizaciones relacionadas. También mediante el señalamiento de debilidades en los sistemas y actividades gubernamentales existentes, y mediante la inclusión de recomendaciones para acciones correctivas en los informes de auditoría.

Si la Entidad auditora tiene la capacidad de llevar a cabo todo el rango de actividades de auditoría para apoyar la promoción de la responsabilidad de dar cuenta, la transparencia y la gobernabilidad dentro del gobierno, debe ser determinado por un sistema de evaluación de la calidad de su gestión. Todas las formas de auditoría utilizan criterios como normas, estándares y/o principios sobre los cuales será medido y reportado el desempeño de la entidad auditada, de los programas o actividades que estén siendo auditados. En este contexto, los criterios para las auditorías de cumplimiento tienden a ser las leyes y regulaciones que gobiernan la entidad o actividad. Para las auditorías financieras, los criterios

---

prácticas de gestión para implementarlas (Campbell, 1997; Ospina, 1999<sup>a</sup>). La lógica de conceptualización e implementación de los mandatos para crear los sistemas de evaluación que aparecen dentro de este contexto está directamente enmarcada en estos cambios y responde a los ellos que ellos suponen”.

<sup>4</sup> Al respecto Ospina propone que “Efectivamente, este aprendizaje es importante porque la estrategia de cada país para responder a las exigencias generadas a partir de los procesos de reforma del Estado tiene implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas, y por tanto, afecta la capacidad de gobernar de sus dirigentes. En este sentido, el fracaso o el éxito de los esfuerzos de evaluación de la gestión pública como un componente crítico del proceso de modernización, está directamente relacionado con los problemas de legitimidad de los Estados Latinoamericanos. Si esto es cierto, entonces el diseño de implementación de los sistemas de medición y evaluación deben ser concebidos como parte de una amplia estrategia de gestión pública con importantes visos políticos y democráticos. Aspiraciones relacionadas con esta actividad en el contexto público son: la rendición de cuentas (en inglés “*accountability*”); la calidad del servicio; la equidad en su prestación; la productividad, eficiencia y efectividad de las organizaciones; la transparencia de la gestión y el control del gasto público. Vista desde esta perspectiva, la evaluación de la gestión no es solamente un problema técnico o gerencial de interés exclusivo para profesionales de la gestión. La evaluación es además un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados”.

utilizados son los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA). Para las auditorías del desempeño los criterios deben generalmente desarrollarse para cada auditoría como parte del proceso de auditoría, puesto que no existen prácticas de administración o gestión de aceptación general. Pero el secreto de la calidad en el ejercicio de auditoría no está solamente en su cumplimiento formal, también debe evaluarse su cumplimiento material, aspecto que es todavía más relevante bajo la sombra de una cuestionada eficiencia del sistema.

Para el caso que nos ocupa en esta ponencia, la Auditoría General de la República ejerce lo que se denomina “control fiscal de segundo nivel”, es decir, la vigilancia de la gestión fiscal adelantada de la Contraloría General de la República (artículo 274 constitucional) y su competencia se ha extendido al control de segundo nivel sobre las Contralorías Territoriales a partir de 1998 (ver sentencias C- 499 de 1998 C- 1339 de 2000 y Decreto Ley 272 de 2000); evolución que se explica en detalle mas adelante al analizar la evolución del control luego de 1998.

La aparición de este nuevo órgano de control y la calidad especial de su labor en su condición de control de segundo nivel – control fiscal del control fiscal- implica un cambio en el sistema mucho más profundo de lo que la mayoría de autores y estudiosos de tema reconoce, pues de un lado, será un instrumento de calificación y mejora del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República y las otras contralorías, que deberán dar cuenta de su tarea y explicar cual es la calidad de la misma y por otro, ayudará a garantizar que la contraloría manejen con corrección los ingentes recursos que tiene a su disposición.

Este tipo de control, genera importantes interrogantes, en especial los siguientes: (i) quien vigila a la Auditoría General de la República ¿La Contraloría General de la República? ¿Tiene sentido un control mutuo entre ambas entidades?; (ii) Cual es el alcance del control fiscal de segundo nivel? Se trata de un control financiero y de regularidad o por el contrario, puede extenderse a la calidad de la gestión fiscal de las Contralorías?

Para despejar estos interrogantes, la Auditoría ejerce sobre las contralorías objeto de control (la Contraloría General de la República, las Departamentales y municipales) los mismos controles que ellas pueden ejercer en relación con sus vigilados. Ello implica que se establece entre la Auditoría y la Contraloría básicamente la misma relación que existe entre una contraloría y los entes o personas sometidas a vigilancia fiscal. Este criterio sobre el alcance del llamado control fiscal de segundo grado es el que ha expresado la Corte Constitucional en las sentencias C-449 de 1998 y C-1339 de 2000. En esta última afirmo lo siguiente, reiterando el criterio jurisprudencial anotado:

“ ...así como se prevé que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, por parte de las Contralorías, incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía y la equidad (artículo 267, inciso 3), también la vigilancia que sobre estas ejerce la Auditoría debe tener el mismo alcance e intensidad. (...) A juicio de la Corte, la función de la auditoría no puede quedar reducida al examen de la simple ejecución presupuestal, sino que debe comprender adicionalmente, la valoración de la gestión y los resultados de la actividad fiscal que desarrollan las contralorías (...)”

A pesar de las tendencia y programas de reforma al sistema, que podría tener un estadio ideal, existen factores que contribuyen a incrementar la problemática de la ineficacia del control fiscal, entre ellos se encuentran los siguientes: a) estructuras organizativas inadecuadas, b) descontrol en la gestión del sistema de empleo público, c) funciones transversales de gestión débiles y poco integradas, y d) debilidad y poca integración en los sistemas de información nacional.

La superación de estos problemas, sobre los cuales se fundamentan las reformas al sistema, se logra básicamente mediante la acción sobre cuatro componentes: a) reestructuración, b) reforma en la gestión del empleo público, c) fortalecimiento de sistemas transversales de gestión, y d) integración de la información para la gestión pública.

En este sentido, los objetivos específicos que deben buscar los programas de reforma son los siguientes: a) el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales; b) la mejora en la gestión del empleo público; c) la mejora en la integración, calidad y eficiencia de los sistemas transversales de gestión de auditoría; y d) la ampliación en la generación, integración, y transparencia de la información en la gestión pública, junto con el fortalecimiento tecnológico que debe acompañar los procesos.

El componente de reestructuración tiene como objetivo apoyar a la reorganización de áreas y sectores, procesos y procedimientos, revisión de funciones y estructura para lograr mayor fluidez en las comunicaciones, el aprovechamiento de los recursos, el logro de la misión y la visión institucional bajo un enfoque de servicio al ciudadano.<sup>5</sup>

El objetivo del componente de reforma en la gestión del empleo es mejorar la gestión de personal, buscando la observancia del principio de mérito, así como la flexibilidad para permitir una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos, incluyendo un nuevo sistema de información y gestión del empleo público.<sup>6</sup>

El componente de fortalecimiento de sistemas transversales de gestión tiene como objetivo mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la AGR, a saber, la gestión jurídica y el área tecnológica y de sistemas.

El objetivo del componente de integración de la información es hacer más confiable, oportuna, unificada y transparente a la información entre entidades y hacia los ciudadanos, relacionada con informes de auditoría practicados.

## **(ii) Objetivos del diseño de metodologías para evaluar la gestión y los resultados en las Instituciones de Fiscalización Superior en un contexto de modernización del Estado**

Los objetivos que orientan el diseño de metodologías de evaluación de gestión, buscan principalmente mayores beneficios para los usuarios del sistema, entre ellos, el congreso, la ciudadanía, y demás entidades incluyendo las mismas contralorías vigiladas. Esos mayores beneficios, son la consecuencia del cumplimiento de principios en la gestión tales como calidad, eficiencia, cobertura, eficacia, entre otros, logrados a través del fortalecimiento de instrumentos de gestión, aumento y diversificación de la oferta, y dotación y readecuación de infraestructura, capacitación, definición de procesos, adecuación de normas y demás instrumentos ya comentados anteriormente.

---

<sup>5</sup> Sisternas Xavier. Los recursos humanos en las administraciones públicas. Cap 10. Recursos Humanos. En: ¿De burócratas a gerentes?. Losada Carlos (Editor) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 1999.g Pág 290 y ss.

<sup>6</sup> Aunque múltiples autores han abordado éste tema, ver: Prats i Catalá Joan. Servicio Civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y erenciales requeridos ara su eficiencia. Cap 9. Recursos Humanos. En: ¿De burócratas a gerentes?. Losada Carlos (Editor) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 1999.g Pág 251 y ss.

Sin embargo, para lograr el cumplimiento de objetivos con base en principios, y hacer tránsito del *deber ser* al *ser* de la gestión de auditoría de segundo nivel, es necesario dotar la metodología con un conjunto de herramientas que permitan monitorear y evaluar a partir de estándares e indicadores de gestión previamente definidos, el cumplimiento de la misión institucional encargada a la auditoría de segundo nivel.

Las herramientas en su conjunto, obedecen a criterios de cumplimiento legal, no por ello, pierden la característica de buscar el mejoramiento de la gestión pública, apoyada en criterios de eficiencia, eficacia y calidad en la realización de la actividad de control fiscal.

Hay consenso en que de una parte el cumplimiento del marco legal es un elemento básico de la función de auditoría, más no es suficiente. Por lo tanto, uno de los objetivos es el diseño sistemático e identificación de áreas sobre las cuales existe la posibilidad adecuar estándares de técnicas gerenciales para mejorar la acción de las organizaciones públicas, aunque a menudo con ajustes. Por lo tanto, pueden identificarse los siguientes propósitos: (i) Identificación y estandarización de los procesos de auditoría; (ii) Identificación y diseño de criterios de verificación de gestión fiscal; (iii) la valoración y cuantificación de la gestión fiscal realizada.

Estos objetivos pretenden la identificación de áreas y posteriormente en diseño de herramientas necesarias para verificar el cumplimiento de acciones de auditoría. Bajo esta perspectiva, la mayor dificultad reside en unificar un conjunto de acciones legales para encadenarlas y lograr diseñar procesos de evaluación y auditoría medibles, cuantificables y sustentables. Ante esta dificultad, un objetivo básico es la integración de actividades sobre el esquema de procesos, etapas, subsistemas y sistemas, para analizar en conjunto la función ejecutada. Por ejemplo, el cumplimiento de auditoría para procesos contractuales conlleva a la verificación de actividades consagradas en el cuerpo normativo disperso, pero desde un escenario metodológico y de procesos, debe lograrse el diseño de la secuencia del proceso para encadenarla con funciones similares y que probablemente puedan omitirse en el ejercicio de auditoría.

En este argumento se encuentra implícita la idea de estandarización frente a la variedad de contralorías en términos de tamaño, presupuesto, estructura, planta de personal, entre otros, que permita identificar los factores determinantes que inciden en la realización de auditorías bajo principios de calidad, eficiencia, eficacia y efectividad.

No menos importante es resaltar que también puede delimitarse un objetivo social del diseño de metodologías de evaluación. El resultado de los objetivos, comprende un mayor grado de transparencia en la gestión, mediante la cual se ponga al alcance de la ciudadanía el cumplimiento de objetivos constitucionales y se involucre al ciudadano en la gestión, haciéndolo participe de la rendición de cuentas y de la vigilancia a los recursos públicos a los que contribuye.

Tampoco puede olvidarse un criterio principal de reforma, el de mejorar la gobernabilidad del Estado Colombiano a través del fortalecimiento de la Auditoría, para convertirla en un agente real y efectivo de cambio que contribuya al propósito de transformar el Estado y la sociedad.

En síntesis, los objetivos de formulación de metodología son más amplios que el simple diseño instrumental, más no por ello excluyentes. Es decir, deben orientarse hacia al logro de dos fines específicos: en primer término, el cambio y fortalecimiento institucional interno dirigido a la modernización tecnológica, enfocado al uso de tecnología y logro de un cambio cultural en la entidad; y en segundo lugar, al liderazgo de un proceso que restablezca su capacidad de realizar un control

fiscal y de gestión eficiente en tiempo real, que permita recuperar el patrimonio del Estado, y reduzca las posibilidades de corrupción en defensa de lo público.

**(iii) Lineamientos estratégicos de las reformas: qué áreas evaluar en la gestión que realizan las Instituciones de Fiscalización Superior de primer nivel y de segundo nivel.**

Los lineamientos estratégicos para el rediseño institucional contemplan varias áreas cuyo efecto debe tener impacto sobre cada subsistema como del sistema integral. Las áreas estratégicas sobre las cuales se centra las medidas de reforma son las siguientes: a) formulación de metodologías para mejorar el ejercicio del control fiscal; b) reestructuración o fusión de entidades a partir de restricciones presupuestales, como las impuestas a partir de la ley 617, que fija un indicador de existencia de contralorías con base en criterios de población y presupuesto de los entes vigilados; c) profundización progresiva de las reformas para el desempeño de las nuevas misiones (reestructuraciones internas y revisión de procesos de trabajo); d) el incremento de la eficiencia en el uso de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales; e) la mejora en la integración, calidad y eficiencia de los sistemas transversales de gestión por ejemplo, los relacionados con la Contaduría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y d) la ampliación en la generación, integración, y transparencia de la información en la gestión pública, vía incremento en el uso de los mecanismos de participación ciudadana, quejas denuncias y hallazgos de posible detrimento patrimonial que den inicio a un proceso de responsabilidad fiscal.

Cada uno de ellos se establece bajo la identificación de áreas específicas internas de reforma. Vale resaltar desde el punto de vista misional: (i) el área orientada a fortalecer y promocionar la participación ciudadana en el control de la gestión pública en la medida que toma mayor legitimidad y transparencia por su utilidad la gestión de auditoría; (ii) el apoyo técnico para la realización del control político es fundamental, en la medida en que se convierte en insumo de ejercicio legislativo y control político.

Desde el punto de vista metodológico, las áreas son: (i) la estructura organizacional, así como también determinar la nómina requerida y el fortalecimiento en los procesos de selección y evaluación de los empleados; (ii) la plataforma tecnológica de sistemas de información que proporcione herramientas de software y administración gerencial; (iii) actualización de conocimientos y capacitación dirigido a preparar el recurso humano que desarrolla procesos de auditoría y funcionarios en general.

Por otro lado un área susceptible de reforma será sobre mejora de la administración de los recursos disponibles, a partir de mejores diseños organizacionales, el incremento en el profesionalismo, el uso de herramientas modernas de gestión, y de la ampliación en la transparencia e integración de la información.

Es importante resaltar que este control no viene sólo sino complementado con la auditoría de regularidad en lo contable y presupuestal. Es decir, auditoría integral. La auditoría contable y presupuestal (inclusive la de legalidad cuando ella tiene lugar) se proyectan hacia el control de gestión y resultados y se integran con él en dos formas, a saber: en primer término se trata de procedimientos de auditoría que se vuelven muy importantes para combatir la corrupción y para controlar las llamadas funciones clásicas del Estado; en segundo lugar, proporcionan información indispensable para la medición de la eficacia, la eficiencia y la economía. En efecto, la auditoría sobre estos temas depende esencialmente de información sobre el manejo económico del Estado y sus dependencias; información cuya regularidad y veracidad es esencial para la eficacia de la auditoría de desempeño.

Puede concluirse que el objetivo general es incrementar la productividad en la Administración Pública Nacional a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades que integral en sistema de control fiscal. Para alcanzar una mayor eficiencia y productividad se debe mejorar la relación entre insumos (costos de los recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura), y productos (cobertura y calidad de los bienes o servicios provistos). Finalmente, se entiende que la evaluación de gestión y resultados, contribuye eficazmente a combatir la corrupción, en la medida en que evita o contribuye a evitar el gasto de mala calidad.

#### **(iv) Conclusiones.**

Esta ponencia deja en evidencia que se está en mora de definir el tipo de contraloría que se necesita y que puede asumir. Ello implica tener claro qué reformas implementar y con qué metodología medir su gestión y resultados. Las respuestas pueden ser de varios tipos. Una de ellas afirma que la contraloría debe ser un asesor gerencial. Si ello es así, la tarea de las contralorías debería concentrarse en el control de gestión y resultados y por tanto, sería conveniente eliminar aquellas áreas de actividad que son extrañas al concepto de auditoría de “valor por dinero” (Value for Money) y eventualmente, también el control de legalidad. Desde otra óptica, respuesta sería el diseño de metodologías orientadas a la evaluación de áreas de riesgo, los clásicos controles financieros y de legalidad.

Si las contralorías son evaluadas y medidas por un órgano independiente y especializado, su tarea, incluido el control de gestión y resultados, debe por fuerza mejorar. El País necesita saber como están funcionando los órganos de control fiscal y cual es la calidad de su trabajo, cuales sus fallas y que están haciendo para superarlas. Pero esta vigilancia que ejerce el control fiscal de segundo nivel es molesta, y por ello, las contralorías en especial la Contraloría General de la República, han tratado siempre de limitarla en su autonomía y alcance.

Es necesario por tanto, hacer claridad a nivel legal sobre el alcance del control fiscal de segundo grado, atendiendo la reiterada definición jurisprudencial hecha por la Corte y aclarar, también a nivel de norma legal, o que la Auditoría es un órgano límite o que no es sujeto de vigilancia por parte de la Contraloría General de la República, para lo cual será también necesario atender el criterio de la Jurisprudencia. Hecho esto, se superará los inconvenientes para el ejercicio de control de segundo grado y el País podrá contar con una evaluación constante que forzará a la Contraloría a rendir cuentas de su labor, ser evaluada y asimilar la crítica en beneficio de la tarea de control fiscal.

#### **Bibliografía**

BRESSER Pereira, Luiz Carlos (2000): “Presentación” al texto de: CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD; V.V.V.A (2000). *“La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”*, CLAD, EUDEBA, Buenos Aires. Págs. 13 a 15.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA - CEPAL (1998), *“El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades, Amenazas”*, Santiago(Chile). Tomado de la Página Web de la CEPAL: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

CÁRDENAS Santa-maría Jorge Hernán y Zambrano Cetina William. (Editores) *“Gobernabilidad y reforma del Estado”*. Consejería presidencial para la modernización del Estado. Bogotá. 1994.

CUNILL GRAU, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia (Editoras) V.V.A.A.; (2003): *“Evaluación de Resultados Para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias Latinoamericanas”*; Agencia Española de Cooperación Internacional-AECI, Ministerio de Administraciones Públicas-MAP, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas - FIIAPP; Centro

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Caracas.

ECHEBARRÍA Koldo. “La división de la administración pública en los programas de modernización administrativa. En: CÁRDENAS Santa-maría Jorge Hernan y ZAMBRANO Cetina William. (Editores) *Gobernabilidad y reforma del Estado*. Consejería presidencial para la modernización del Estado. Bogotá. 1994.

LOSADA Carlos (Editor) *¿De burócratas a gerentes?*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 1999.

MATUS Carlos. Sobre las teorías de las macroorganizaciones. En: *Gobernabilidad y reforma del Estado*. Consejería Presidencial para la modernización del Estado. Bogotá. 1994.

NARANJO GALVES RODRIGO (1999). “Reforma Política y Control Fiscal”, Revista *Estudios Socio – Jurídicos*, Vol. 1 No. 1, Bogotá. Págs. 78 a 97.

OSPINA BOZZI, Sonia; OCHOA, Doris (2003): “El Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de La Gestión Pública (Sinergia) de Colombia”; en V.V.A.A.; CUNILL GRAU, Nuria; OSPINA BOZZI, Sonia (Editoras) (2003): “*Evaluación de Resultados Para una Gestión Pública Moderna y Democrática. Experiencias Latinoamericanas*”; Agencia Española de Cooperación Internacional-AECI, Ministerio de Administraciones Públicas-MAP, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas - FIIAPP; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Caracas. Págs. 143 a 238.

POZO Pino, Augusto. Gestión de calidad en el sector público: Áreas críticas de su implementación. En: CÁRDENAS Santa-maría Jorge Hernan y ZAMBRANO Cetina William. (Editores) *Gobernabilidad y reforma del Estado*. Consejería presidencial para la modernización del Estado. Bogotá. 1994.

PRATS i Catalá Joan. Servicio Civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. Cap 9. Recursos Humanos. En: *¿De burócratas a gerentes?*. Losada Carlos (Editor) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 1999.g Pág 251 y ss.

QUESNEL, Jean. La importancia de evaluar por resultados. En: *Hacia una gestión pública orientada a resultados*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 1996.

SISTERNAS Xavier. Los recursos humanos en las administraciones públicas. Cap 10. Recursos Humanos. En: *¿De burócratas a gerentes?*. Losada Carlos (Editor) Banco Interamericano de Desarrollo. Washington 1999.g Pág 290 y ss.

## **Reseña biográfica**

En 1980 obtuvo título de Doctor en Jurisprudencia otorgado por la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Es Doctor en Derecho de la Universidad de Navarra, (España); especialista en Derecho Comercial de la Universidad de los Andes, en derecho Público Comparado del Instituto de Estudios Europeos de Turín, (Italia) y en Derechos Humanos de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP; Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca; Director Editorial de LEGIS S.A.; Contralor de Bogotá, Consejero y Presidente del Consejo Nacional Electoral; Profesor Universitario por mas de 20 años; es actualmente Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario y ha sido director de las Especializaciones en Derecho Administrativo y Gerencia Pública y Control Fiscal de la misma Universidad. También es Profesor invitado a la Universidad de Alfonso X el Sabio (España), en el programa de Doctorado en Derecho.

Profesionalmente se desempeña como consultor y abogado, siendo además miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo; de la Asociación Colombiana de Derecho Constitucional y Ciencia Política.

Ha escrito numerosos ensayos sobre temas de actualidad nacional, y obras de importante difusión, como “Participación Ciudadana en Colombia”, En su Segunda Edición (Gustavo Ibañez, 2002); “Teoría General del Acto Administrativo” Publicada su Tercera Edición (Legis Editores, 2004); “Derecho Electoral Colombiano” Con tres Ediciones (Legis Editores) “Mecanismos de Protección de Los Derechos Fundamentales” (Bogotá-1999), Con dos Ediciones; Así como recientemente “Responsabilidad Fiscal y Control del Gasto Público” (Dike, 2004); “Ajuste Estructural a las Finanzas Públicas 1998-2004”, (Universidad Del Rosario - Dike 2005); Derecho e Instituciones Electorales En Colombia, (Universidad Del Rosario-Dike 2006) .

Actualmente es Director de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario profesor Titular y director del grupo de investigaciones en Derecho Público de esta misma institución. Contacto: [cariel@urosario.edu.co](mailto:cariel@urosario.edu.co)