

Áreas clave en las reformas orientadas a la evaluación de gestión y resultados en auditoría de segundo nivel

Edilberto Peña González

Introducción:

Existe consenso en los ámbitos político, económico y social en que uno de los fines del Estado es generar el mayor beneficio a los ciudadanos. Ésta tarea, de no poca responsabilidad para el ejecutivo, ha sido objeto de amplios estudios por parte de centros para la reforma de la administración pública, donde se examinan las áreas sobre las cuales, una acción concentrada del Estado mediante un conjunto de reformas selectivas, produciría una mejoría en el desempeño institucional del aparato público estatal.

Los beneficios de las reformas, tienden a cuantificarse en el ahorro económico y presupuestal que éstos representan para el fisco. Sin embargo, el impacto de las reformas se manifiesta, bien en mejoras de productividad en un sector, o mediante la adecuada optimización de los recursos y servicios prestados para el beneficio de la comunidad objetivo.

Sin embargo, como ya se ha expuesto suficientemente por el coordinador de este panel, la sentida necesidad de ajustar la macroestructura de la organización estatal con base en criterios de eficiencia, eficacia y economía, amén, de otros que orientan las reformas institucionales en los países de América latina, ha evidenciado un aspecto problemático de las reformas orientadas al logro del mejoramiento de gestión y resultados, consistente en cómo delimitar e identificar las áreas sobre las cuáles recaen estas reformas, y más complejo aun, es cómo medir y evaluar la eficacia de las reformas orientadas a gestión y resultados.

Esta ponencia se propone describir un modelo teórico mediante el cual se identificaron algunas de las áreas más exitosas para mejorar la gestión y resultados en los procesos de auditoría de segundo nivel en el caso colombiano. Específicamente esta ponencia aborda temas puntuales de evaluación, áreas, planes estratégicos y fases de implementación. También se explican en la ponencia la justificación de incluir variables cualitativas y no sólo cuantitativas en la evaluación de la gestión pública, entendiendo que la gestión va más allá del mero cumplimiento de la norma, y que en este sentido debe hacerse un mayor esfuerzo para traducir los lineamientos normativos dentro de contextos de indicadores de gestión. Sobre éste aspecto se centra la ponencia y que refleja el problema es la siguiente pregunta: ¿cuáles áreas de reforma representan un mayor impacto en la gestión y resultados en la auditoría de segundo nivel?

La tesis central de esta ponencia consiste en que el éxito de la evaluación de gestión y resultados no sólo depende de la “armonización” que se haga de las normas a criterios cualitativos de cumplimiento de criterios de auditoría o del diseño institucional de las Instituciones de primer nivel, entendido éste como el conjunto de normas y procedimientos de auditoría; sino que también requiere de medidas subsidiarias, en las cuales se verifique el cumplimiento de criterios de auditoría, valorando la profundidad y cobertura del ejercicio auditor de primer nivel.

1. Descripción del sujeto y objetivo de reformas para mejorar la gestión y resultados: la Auditoría General de la República.

En Colombia, la Constitución Política de 1991 redefinió la importancia del control fiscal como un mecanismo eficaz para apoyar y evaluar la gestión fiscal del Estado. Asignó a las Contralorías la función del control fiscal y la de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de Control Interno de las entidades.

El sistema de control fiscal de segundo nivel está desarrollado en el artículo 274 constitucional, el cual le otorgó a la Auditoría General de la República la función de vigilancia de la gestión de la Contraloría General de la República, y la ley 272 de 2000, dio amplio el radio de competencia, confiriéndole la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías departamentales y de las contralorías municipales y distritales. Asignó a la Auditoría General la misión de coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control mediante la promoción de los principios, finalidades y cometidos de la función administrativa consagrados en la Constitución Política, el fomento de la cultura del autocontrol y el estímulo de la participación ciudadana en la lucha para erradicar la corrupción.

Más adelante la misma ley 272 del 2000, señaló como objetivo de la Auditoría General de la República la de “Ejercer la función de vigilancia de la gestión fiscal, en la modalidad más aconsejable, mediante los sistemas de control financiero, de gestión, y de resultados, en desarrollo de los principios de eficiencia, economía y equidad.”

Podría resumirse el planteamiento en que la Auditoría General de la República como entidad de segundo nivel del Sistema de Control Fiscal del País, con sus actuaciones y pronunciamientos pretende rescatar la credibilidad de la ciudadanía en el control fiscal y convertirla en herramienta al servicio del buen gobierno, la democratización del país y el progreso social, mediante la transparencia en el manejo de los recursos y su aplicación al cumplimiento de las finalidades del Estado. Mediante auditorías a la Contraloría General de la República y a las demás Contralorías del país, la Auditoría advierte de hechos o situaciones que infringen las normas, producen detrimento al patrimonio público del Estado, o riñen con los principios de la gestión pública (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad, publicidad, transparencia, responsabilidad y valoración de costos ambientales), y que por diversas razones no han sido detectadas por dichos entes de control.

Frente a tan magna responsabilidad, es necesario implementar una metodología de evaluación de gestión y resultados, metodología que permita mezclar variables cualitativas de tipo cumplimiento de las normas junto con variables cualitativas tipo indicadores para valorar en grado de cumplimiento en la gestión realizada por las contralorías.

1.1. El sistema de evaluación de gestión y resultados de Instituciones Superiores de Auditoría:

Un aspecto previo del sistema de evaluación consiste en dotar la Institución Superior de Auditoría de herramientas mediante las cuales cumpla de manera cabal la misión constitucional y legal. Dentro de los aspectos que debe evaluar se encuentra lo relacionado con llevar a cabo “...Un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración e los costos ambientales...”¹

¹ Constitución Política de Colombia Art 268.

Para llevar a cabo este propósito, se pretende desarrollar una metodología que consistente en el diseño de un sistema de evaluación de los sistemas y procesos administrativos llevados a cabo por las contralorías, adecuado a estándares internacionales, capaz de evaluar y certificar la calidad del control fiscal externo y la gestión fiscal interna de los sujetos vigilados.

La metodología de evaluación de entidades sujetas de control debe ser considerada como un objetivo estratégico dentro del Plan Estratégico de la Entidad, conforme la misión que tiene la Auditoría General.

1.2. Subsistemas y procesos de evaluación en el control fiscal de segundo grado.

El diseño de una metodología de evaluación de gestión y resultados comprende la identificación de los subsistemas y procesos sobre los cuales se pretende establecer las áreas de evaluación. En ocasiones, los subsistemas vienen determinados, como en el caso colombiano, por el marco normativo del ejercicio del control fiscal, complementado con el plan estratégico que diseñe la institución superior de auditoría, en el cual se centra la evaluación sobre la forma y procesos sobre los cuales se realizó el proceso auditor.

Uno de los subsistemas centrales en el subsistema de control de evaluación de gestión y de resultados de la calidad del proceso auditor, el cual tiene como objetivo verificar la calidad del proceso auditor que aplican las Contralorías a sus vigilados, entendiéndose por calidad, el grado de pertinencia, suficiencia, oportunidad, eficiencia y eficacia del proceso auditor. Adicionalmente, la metodología permite identificar los riesgos de auditoría por deficiencias u omisiones en su planificación, ejecución y supervisión, así como verificar que los recursos invertidos en su ejecución cumplan, de manera eficiente, con los objetivos buscados.

Con la aplicación de una metodología de evaluación de gestión a las entidades de control fiscal de primer nivel, se obtendrá el punto de referencia a partir del cual la Auditoría de segundo nivel evaluará sistemáticamente el grado de avance o retroceso que registren estos organismos de control en el mejoramiento de la calidad de su proceso auditor.

Junto con la evaluación del proceso auditor, se debe desarrollar una metodología de evaluación de la forma en la cual se rinda la cuenta. El componente de rendición de cuenta en línea, permitirá hacer más eficiente y oportuna la evaluación de la gestión administrativa interna de cada contraloría, además de lograr importantes ahorros de tiempo y recursos, la posibilidad de seguimientos mensuales, con lo cual la información será de utilidad inmediata en materia de seguimiento de indicadores de gestión y de resultados.

Subsidiariamente, se cuenta con un subsistema de diagnóstico funcional y misional, destinada a contribuir al diagnóstico funcional y misional de las contralorías con miras a mejorar de manera continua las metodologías así como para el ejercicio del control fiscal que compete a la AGR. Este subsistema está compuesto por dos metodologías, una dirigida a verificar el cumplimiento de la amplia gama de funciones asignadas a las contralorías y la otra a evaluar riesgos específicos asociados a la ejecución de sus actividades misionales.

2. Descripción de la metodología para introducir indicadores de gestión y resultados en variables tipo jurídico en la evaluación de la gestión.

2.1. Aspectos metodológicos de la evaluación de gestión y resultados.

No basta con establecer un sistema de indicadores de gestión para considerar que se ha implementado una metodología de evaluación. El valor de la evaluación de gestión y resultados va más allá de un conjunto de indicadores, pues consulta las áreas, funciones y profundidad de la gestión, coteja actividades relacionadas, y pondera la profundidad con que éstas se realizaron.

Si bien la metodología de evaluación de gestión y resultados, parte de un inventario normativo, que consiste básicamente en resumir las obligaciones jurídicas de realización de la gestión de auditoría sistemáticamente organizadas por sistemas de evaluación o áreas de los procesos asignados, éste es solamente un instrumento mediante el cual se seleccionan las normas que generan obligaciones o aquellas que subsidiariamente instrumentalizan o detallan aspectos de revisión y evaluación de cumplimiento.

También deben respetarse ciertos criterios para determinar el cumplimiento de actividades o requisitos que establece la norma. Entre ellos, es necesario destacar aquellas que determinan una actividad o función de aquellas que solamente fijan competencias o aclaratorias o que definen un concepto. Posteriormente, mediante la aplicación de un método analítico, se aplica la matriz, cuyo resultado permite valorar el cumplimiento de las disposiciones tácitas y de aquellas que se derivan contenidas en el ordenamiento jurídico, y que hacen parte de la función estipulada.

2.2. Instrumentos para el diseño de metodologías de evaluación de gestión y resultados.

2.2.1. Elaboración de mapas de riesgos como determinante técnico de áreas clave.

El mapa de riesgos de la auditoría anterior nos informa sobre las debilidades de la contraloría y permite definir el alcance de la siguiente auditoría y el tamaño de la muestra

Como resultado de la aplicación de los planes de mejoramiento el mapa de riesgos cambia y debe elaborarse en forma concreta en un cuadro resumen que incluya para cada proceso y en cada uno de los cinco sistemas la debilidad y el grado de vulnerabilidad en bajo, medio, alto. Con los resultados de la auditoría se elaborará el nuevo mapa de riesgos con el cuál se iniciará la siguiente auditoría de acuerdo al formulario denominado “Mapa de Riesgos”

2.2.2. Plan de Mejoramiento.

Es el documento que elabora la contraloría auditada con base en los resultados de la vigilancia fiscal ejercida por la Auditoría General.

El Plan de Mejoramiento tiene por finalidad efectuar las correcciones, subsanar las deficiencias encontradas y debe ser comunicado por la contraloría en el tiempo indicado por la Auditoría señalando las actividades que pretende realizar, los cronogramas, y los responsables. La Auditoría efectuará el seguimiento trimestral a los Planes de Mejoramiento.

2.2.3. Elaboración de matrices verificadoras de funciones legales.

La metodología de matrices verificadoras consiste en un proceso racional, fundamentado en técnicas hermenéuticas, que permite la identificación de obligaciones de hacer y de dar a ser observadas por una entidad en el desarrollo de su misión, con el fin de constatar la observancia de tales obligaciones. Se compone de la totalidad de las funciones asignadas por la ley y el reglamento a las contralorías la cual

se compara con otra matriz de lo que efectivamente hacen. El diagnóstico resultante señala cuáles funciones se cumplen y cuales no y, de manera complementaria, que actividades innecesarias se están realizando.

Como conclusión de la realización de las pruebas que permiten diligenciar la matriz de verificación se obtienen unas evaluaciones a nivel descriptivo que permiten identificar de manera precisa la inobservancia de normas y los perfiles de diagnóstico en relación con estas situaciones. Todo resultado insatisfactorio para los objetivos de control debe ser consignado en un instrumento en el cual se identifique la irregularidad, se describa y se incorpore la recomendación aplicable para subsanarla, así como las referencias para hacer seguimiento de las actividades del ente controlado a este efecto.

Dentro de los modelos de valoración de tipo cualitativo, se encuentran el binario, en el cual la escala de valoración se reduce a dos alternativas (cumplimiento o no de la variable que mide la realización de la obligación). También pueden utilizarse modelos de escalas, en donde cada valor corresponde a un nivel de logro, satisfacción o conformidad, o para introducir categorías de valoración que permitan determinar con mayor precisión en cumplimiento de la obligación.

Pueden utilizarse evaluaciones emulativas, en las cuales los resultados de un ente se comparan consigo mismo a través del tiempo, comparando los resultados actuales con el anterior o estableciendo series de resultados de evaluación que permiten observar las tendencias en la satisfacción de las obligaciones a través del tiempo. Las evaluaciones emulativas también pueden establecerse en relación con otros entes con la misma misión y similares características o en relación con promedios sectoriales o con estándares técnicos, aunque este último requiere fuertes soporte de estudios técnicos especializados.

Una conclusión preliminar permite establecer que este tipo de instrumentos es útil para describir la situación de cumplimiento de las obligaciones del auditor, de forma solamente ajustada a parámetros legales. La evaluación normativa si bien permite establecer el cumplimiento de estas obligaciones, no puede aun dar cuenta de una evaluación integral de la gestión realizada, sino únicamente del cumplimiento de requisitos legales establecidos para tal fin.

2.3. Procesos y sistemas evaluados.

Luego de determinar los instrumentos y de elaborar un diagnóstico institucional, la metodología comprende la identificación de áreas en las cuales se aplicará la matriz verificatoria para obtener los resultados del cumplimiento de cada uno de los subsistemas identificados. Este procedimiento consiste básicamente en identificar los procesos y sistemas sobre los cuales se aplicará la metodología de evaluación.

Los sistemas se evaluarán en un trabajo de campo, el cual se efectúa sobre cada uno de los procesos y sus resultados deben quedar reflejados en los papeles de trabajo y en el informe de auditoría. La matriz de calificación está diseñada por Procesos para aplicarse al trabajo realizado por los funcionarios de la Auditoría General y las oraciones que denominaremos ítems, se encuentran agrupadas por cada uno de los cinco sistemas de control escogidos.

Para la oportuna realización de trabajo de campo, el Auditor debe previamente a la aplicación de la matriz de calificación, estudiar el instructivo inicial y asegurarse de obtener el conocimiento de la Contraloría objeto de su evaluación, el mapa de riesgos, los informes de anteriores auditorías, el cumplimiento de los planes de mejoramiento y los informes de control interno elaborados por la Auditoría General.

2.3.1. Procesos evaluados.

Los procesos se definen como un conjunto de pasos o actividades enlazadas entre si, que partiendo de un o más inputs (entradas o insumos) los transforma, generando outputs (resultados salidas o productos) ²

El criterio para la determinación de estos procesos hace referencia al grado de vulnerabilidad y mayor riesgo que presentan para el detrimento de las finanzas del Estado al no contar con una adecuada y oportuna ejecución.

Los procesos sobre los cuales se diseñó la metodología de evaluación de gestión y resultados son los siguientes:

2.3.1.1. Proceso de contratación: este proceso busca verificar el cumplimiento de la planeación, legalidad, gestión resultados y control interno del proceso, que permita garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, economía, eficiencia, eficacia y equidad por parte de las contralorías en el proceso de contratación..

2.3.1.2. Proceso de talento humano. El objetivo de la de la auditoria al proceso del Talento Humano es determinar la efectividad y eficacia de las Contralorías en relación con uno de los riesgos más importantes de manejo indebido de dineros públicos, que tiene ocurrencia cuando las contralorías no se ajustan a las normas que rigen la administración de personal, o cuando en la operación de las tareas del manejo del recurso humano se siguen prácticas irregulares en detrimento del tesoro público.

2.3.1.3. Proceso financiero: este proceso busca establecer la capacidad de las Contralorías en estos procesos para verificar la debida planeación, el cumplimiento de las normas, el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia en la gestión y los resultados y la aplicación de los puntos de control a lo largo de los procesos que permitan emitir un dictamen sobre los estados financieros

2.3.1.3.1. Subproceso de presupuesto. Establecer el grado de cumplimiento de las normas sobre el presupuesto por parte de la Contraloría en las etapas de formulación, ejecución y cierre. Esta Sección se orienta a verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre la formulación del presupuesto anual.

2.3.1.3.2. Subproceso de tesorería. Establecer la gestión fiscal de las Contralorías en el manejo de los recursos la oportunidad de la administración del flujo de efectivo y de los créditos de tesorería, los recaudos y giros de fondos. Se orienta verificar el correcto manejo del recaudo manejo y pago de recursos de tesorería, integrantes del proceso financiero.

2.3.1.3.3. Subproceso de contabilidad: Verificar la planeación y programación del sistema de información, el cumplimiento de las normas legales, la eficiente gestión en la incorporación de las transacciones, los resultados y el control interno en este procesos que asegure la fiabilidad, pertinencia, confiabilidad y oportunidad de la información. Realizar un examen objetivo, sistemático a las operaciones financieras que han dado lugar a los estados financieros consolidados, con el propósito de comprobar si los documentos que soportan los registros representan fielmente las operaciones efectuadas y así emitir una opinión y un fenecimiento de la cuenta, de conformidad con normas de

² Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Tomado de [www.portal.ser.gob.mx/calidadensre\(docs/caproceso.ppt](http://www.portal.ser.gob.mx/calidadensre(docs/caproceso.ppt) El 7 de agosto de 2006.

Auditoría Generalmente Aceptadas y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Colombia.

Los documentos fuente de análisis y evaluación son los documentos financieros presentados en la cuenta a la AGR, como son: Estados financieros que deben ser contrastados con los libros de contabilidad, comprobantes de diario con sus respectivos soportes documentales que dieron origen a los diferentes registros de acuerdo con las normas prescritas por las autoridades competentes.

También se debe tener en cuenta el sistema de información implementado para el manejo de la información contable y su integralidad con los demás sistemas de información.

2.3.1.4. Proceso de responsabilidad fiscal: este proceso busca establecer la capacidad de las contralorías en el desarrollo de los procesos para asegurar el cumplimiento de los principios de celeridad, economía, eficiencia, eficacia y equidad en todas las etapas de la actividad procesal. El proceso de responsabilidad fiscal es una actuación administrativa que adelantan los organismos de control fiscal para determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares cuando en ejercicio de su gestión fiscal o con ocasión de ésta por acción u omisión y en forma dolosa o gravemente culposa causen un daño patrimonial al Estado.

El objeto del proceso es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio patrimonial inferido.

No se trata de un proceso sancionatorio y por ello difiere de los procesos disciplinarios y penales que apuntan a objetivos punitivos. Sin embargo puede concurrir con procesos disciplinarios y penales que se sigan por la misma causa, pues es diferente la responsabilidad fiscal de la responsabilidad penal o disciplinaria que le pueda corresponder al mismo sujeto.

El proceso de responsabilidad fiscal puede iniciarse por solicitud de la entidad vigilada, por una queja de la comunidad o de las veedurías ciudadanas pero principalmente se inicia de oficio como resultado de una auditoría cuando en ella se encuentra que se ha causado un detrimento patrimonial por el ejercicio irregular de la gestión fiscal; sin embargo no es una actuación de auditoría, sino que la complementa, toda vez que se llega a este proceso cuando el auditor da cuenta de un hallazgo que tenga alcance fiscal.

Igualmente en ejercicio del control fiscal de las actuaciones de las Contralorías en el proceso de responsabilidad fiscal, la Auditoría General de la República tiene limitaciones, que se derivan de la imposibilidad de revisar la legalidad de la actuación procesal y cuestionar la legalidad de las decisiones que se tomen dentro del proceso.

Lo anterior implica que la Auditoría General de la República en su evaluación del proceso de responsabilidad fiscal. debe orientarse al control de la gestión del organismo vigilado y a los resultados obtenidos para determinar la eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función, sin perjuicio de la obligación legal de dar aviso a las autoridades competentes sobre la comisión de hechos punibles o faltas disciplinarias que se encuentren ocurridas, tal como lo prescribe el artículo 21 de la ley 610 de 2000.

2.3.1.5. Proceso de jurisdicción coactiva: El objetivo de la evaluación de la actuación de las Contralorías en los procesos de jurisdicción coactiva fiscal, es establecer la eficiencia, la economía y la eficacia en el desempeño de la función misional que tienen los organismos de control, de cobrar en

forma directa y forzosa los alcances deducidos en los fallos de responsabilidad fiscal y las multas impuestas por los organismos de control. La Constitución Política de 1991 otorgó a las contralorías la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la responsabilidad fiscal, función que las habilita para adelantar directamente los procesos de ejecución en orden a hacer efectivos las obligaciones determinadas en los fallos de responsabilidad fiscal, que según la ley tienen el carácter de títulos ejecutivos.

2.3.1.6. Proceso administrativo sancionatorio: El objetivo de la evaluación de la actuación de las Contralorías en los procesos sancionatorios, es establecer la eficiencia, la economía y la eficacia en la utilización de los mecanismos preventivos que a través de la facultad sancionatoria tiene el organismo de control para garantizar el buen uso de los recursos públicos y evitar que se entorpezca su función de control fiscal.

El proceso administrativo de imposición de sanciones tiene por objeto remover los obstáculos que puedan oponerse al cabal cumplimiento de la función de control fiscal, sancionando las conductas de los servidores públicos, los particulares y las entidades que administren fondos o bienes del Estado, tendientes a entorpecer o dificultar su ejercicio y constriñéndolos para que cumplan sus deberes fiscales. Por tratarse de actuaciones cuya legalidad se encuentra sometida al control de la jurisdicción contencioso administrativa, la evaluación de las actuaciones de las Contralorías en esta materia, no comprende el control de la oportunidad ni de la legalidad de las decisiones que se tomen dentro de él, ni del debido proceso.

2.3.1.7. Procesos de participación ciudadana: este proceso busca evaluar la gestión de las contralorías en cuanto a la implementación, divulgación y uso de los mecanismos de participación ciudadana y la debida y oportuna atención a las inquietudes de la comunidad. La participación ciudadana no puede quedar solamente en los artículos de las leyes y de los decretos. Las Contralorías como órganos de control deben diseñar estrategias que promuevan y estimulen la participación ciudadana.

2.3.2. Sistemas evaluados.

A cada uno de los procesos definidos, se les aplican en forma metódica y sistemática cinco sistemas de control así:

2.3.1. Control de la Planeación y Programación

El proceso de planificación es un elemento esencial en la realización de una auditoria. Una buena planificación puede asegurar un trabajo eficiente y eficaz por parte de la entidad. Para ejecutarse correctamente, el sistema de planeación contiene un análisis de la información que debió recopilarse en la fase inicial del proceso de planificación del trabajo, por lo tanto, la planeación del proceso de auditoría inicia por la descripción del marco legal, los objetivos, el plan estratégico, la visión y misión primordial de la Contraloría; la organización formal y real, las principales delegaciones de autoridad y asignación de responsabilidades a las distintas dependencias que la integran y la planta de personal de la entidad.

Dentro de la planeación deben revisarse también los objetivos formulados en el encargo de auditoría, en forma clara, precisa, concreta y viable. Los mismos serán valorados por el equipo de trabajo mediante la validación del encargo de auditoría.

Ahora bien, una de las mayores críticas que se hacen al proceso de fiscalización es la forma como se selecciona la muestra. El auditor de la Auditoría General debe, de acuerdo con los informes anteriores y el mapa de riesgos, definir los criterios que debe aplicar para seleccionar la muestra y evaluar su grado de representación y pertinencia. Así mismo la muestra debe guardar correspondencia con los riesgos y la evaluación del control interno. A mayor riesgo mayor deberá ser el tamaño de la muestra.

2.3.2. Control de Legalidad

La Auditoría General con base en la Constitución Nacional, la Ley 42 de 1993 y normas complementarias, estableció los sistemas de control que deben aplicarse en el proceso auditor. Estos son la planeación y programación, control de legalidad, control de gestión, control de resultados y control interno. Así mismo, todas las actividades del proceso auditor deben estar documentadas en los denominados papeles de trabajo. De acuerdo con las normas internacionales” Los papeles de trabajo son la memoria del trabajo, por lo tanto su elaboración debe ser pulcra y precisa y en ellos se consigna toda la información referente al análisis y comprobación y conclusiones sobre las pruebas realizadas y la descripción de las situaciones identificadas en el proceso de evaluación.”

2.3.3. Evaluación del control a la gestión.

La gestión o ejecución de la auditoria, basada en una adecuada planificación y en el conocimiento de la Contraloría, dará como resultado una ejecución rápida, concreta y eficiente. Con base en el memorando de planeación y los tiempos reales de ejecución y la cobertura del trabajo se evidenciara esta circunstancia.

Para una gestión eficaz, la prueba se constituye el fundamento y soporte de los hallazgos de una auditoría. Las estadísticas sobre los hallazgos de auditoria han dado resultados pobres en cuanto a su efectividad, pues la gran mayoría de los hallazgos son archivados por carencia de pruebas suficientes y sólidas. Los resultados de la auditoria se consolidan y formalizan en el informe final que es el producto del trabajo del auditor de la Auditoría. La suficiencia del informe se establece en su contenido.

2.3.4. Evaluación de los resultados de auditoría.

La evaluación de los resultados de auditoría se realizan con sujeción a los objetivos, la naturaleza y el alcance, la evaluación del control interno, las opiniones, las observaciones y recomendaciones, los logros significativos, los aspectos que requieran un estudio adicional, las declaraciones de cumplimiento, los eventos subsecuentes y los pronunciamientos de la contraloría y las opiniones de la Auditoría General.

La evaluación de los resultados de auditoría consiste en confrontar el memorando de planeación con el contenido del informe y lo consignado en los papeles de trabajo y anotará las desviaciones o su cumplimiento y ordenará las correcciones en caso necesario; verificar en los papeles de trabajo si están consignadas las causas y las consecuencias de los hallazgos; revisar la debida cuantificación de los hallazgos.

2.3.5. Evaluación del control interno.

El control Interno es un elemento fundamental en todo trabajo de auditoría y que va ligado a todas las actividades del proceso. Es importante entonces establecer los puntos de control más relevantes para garantizar la calidad del trabajo de la Auditoría. En desarrollo de este proceso el Coordinador de la auditoría de la auditoría General debe evaluar y verificar si hay evidencia en los papeles de trabajo sobre los siguientes aspectos relativos al control interno. El Coordinador de auditoría verificará que haya constancia en los papeles de trabajo sobre la réplica o aceptación del informe con los funcionarios competentes de la respectiva contraloría.

Algunos hallazgos pueden proveer al funcionario de la Auditoría de información privilegiada. En otros casos se debe evitar la publicidad de un hallazgo para eliminar interferencia en los juicios o en detrimento del buen nombre en caso de no estar suficientemente probados.

2.4. Metodología de de calificación o ponderación:

El método de calificación se basa en asignarle un valor numérico máximo a cada proceso según el número de ítems. El valor máximo de cada ítem es 4. Esta actividad consiste en que el auditor asignará el valor correspondiente de acuerdo con las verificaciones realizadas disminuyendo su valor a 3, 2, y 1 según el grado de cumplimiento que verifique. La calificación debe ser analizada, discutida y acordada con el jefe o supervisor y el jefe del área en mesa de trabajo, para evitar al máximo la subjetividad.

La calificación 4 correspondiente a más del 90% de cumplimiento, se anotará en la columna, -puntaje obtenido- al frente del ítem correspondiente cuando en la prueba selectiva realizada el auditor constate que la Contraloría cumplió con más del 90% de los aspectos sustantivos en el proceso..

La calificación 3 correspondiente a más del 70% y menos del 90% de cumplimiento, se anotará en la columna, -puntaje obtenido- al frente del ítem correspondiente cuando en la prueba realizada el auditor constate que la Contraloría cumplió con más del 70% y hasta el 90% de los aspectos sustantivos del procesos.

La calificación 2 correspondiente a más del 40% y menos del 70% de cumplimiento, se anotará en la columna, -puntaje obtenido- al frente del ítem correspondiente cuando en la verificación realizada el auditor constate que la Contraloría cumplió con más del 40 % y hasta el 70% de los aspectos sustantivos de acuerdo con la prueba selectiva. .

La calificación 1 correspondiente a menos del 40% de cumplimiento, se anotará en la columna, -puntaje obtenido- al frente del ítem correspondiente cuando en la verificación realizada el auditor constate que la Contraloría no cumplió el ítem, o cumplió con menos del 40 % de los aspectos sustantivos de acuerdo con la prueba selectiva. .

El método de ponderación se basa en asignarle un valor numérico máximo a cada proceso según el número de Ítems que lo integran. El valor máximo de cada ítem es 4.

El auditor asignará el valor correspondiente de acuerdo con las verificaciones realizadas, disminuyendo su valor a 3, 2, y 1 según el grado de cumplimiento que verifique. la calificación de cada ítem debe ir acompañada -en todos los casos- de una justificación sucinta de las razones la motivan. Dicha calificación deberá ser analizada y discutida con el jefe o supervisor y/o en mesa de trabajo, para garantizar al máximo la objetividad de los resultados.

(iv) Conclusiones.

La metodología esta diseñada para presentar una radiografía de los procesos auditores en cada contraloría, con el objeto de dotar al contralor de una evaluación externa independiente que le permita identificar debilidades y fortalezas del ejercicio de los auditores, así como también identificar los riesgos por omisiones o falencias en las evaluaciones practicadas a sus vigilados o en la planificación, ejecución o supervisión de las mismas.

En seguida para ilustrar el tipo de resultados que suministra la metodología se inserta en matrices consolidadas de las auditorías evaluadas, con breves comentarios explicativos, apoyado en un manual interactivo proyectando el resultado de la medición y ponderación de las variables, lo que permite identificar debilidades y fortalezas detectadas para su mejoramiento. Este sistema se acompaña de un sistema de alertas, indispensable para monitorear el desempeño en la gestión.

La metodología para la ejecución de auditoría corresponde a la necesidad que tiene la auditoría de profundizar sobre los problemas y retos planteados en el ejercicio del control fiscal. Se trata de adaptar herramientas flexibles para evaluar el control fiscal ejercido sobre una entidad, un sector, para que el efectivo útil frente a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Bibliografía.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: “*Programa para la Modernización de la Oficina del Contralor General y el Auditor General*”. Contrato 1243/OC-CO. En www.iadb.org.

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

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD; V.V.A.A. (2000): “*La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*”, CLAD, EUDEBA, Buenos Aires.

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.

DOMÍNGUEZ GIRALDO, Gerardo; HIGUITA RIVERA, Lina María (2003): “*El Nuevo Control Fiscal*”. Tercera Edición, Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín.

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

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.

Reseña biográfica

Edilberto Peña González

Joven Investigador – Línea de Régimen Económico y Hacienda Pública

Grupo de Investigación en Derecho Público

Facultad de Jurisprudencia

Universidad del Rosario

Correo: epena@urosario.edu.co

Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública, especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal Universidad del Rosario, actualmente cursa estudios de maestría en derecho administrativo y hacienda Pública de la misma universidad. Becario Colciencias como Joven investigador (2004). Actualmente joven investigador de planta de la línea de régimen económico y hacienda pública del grupo de investigación en Derecho Público – Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Se ha desempeñado como profesor titular de Gasto Público de la ESAP y como profesor asistente de Hacienda Pública de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Dentro de sus publicaciones están un Documento de Investigación llamado “La Ley 781 de Endeudamiento Público y Ajuste Estructural de las Finanzas Públicas” y ha participado en el Libro “Aproximación Jurídica al TLC” sobre los “Efectos fiscales del TLC” y en el libro “Ajuste Estructural de las Finanzas Públicas 1998 – 2004” sobre las reformas económicas del 2002 al 2004. Es investigador de los proyectos para reforma al control fiscal territorial financiados por la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ.