

CAPITULO V

CONTROL SOCIAL, RENDICIONES DE CUENTA A LA CIUDADANÍA Y NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS: FACTORES DETERMINANTES EN LA VIGILANCIA FISCAL DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES EN COLOMBIA.

SOCIAL CONTROL, CITIZENSHIP ACCOUNTABILITY AND USERS SATISFACTION LEVEL: DETERMINING FACTORS IN THE FISCAL SURVEILLANCE OF THE TERRITORIAL COMPTROLLERS IN COLOMBIA.

134

Coautoras:

Liliana Patricia Ortiz Ospino, Ingeniera Industrial de la Universidad del Norte, Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y especialista en Gerencia y Gestión Cultural de la Universidad del Rosario. Docente investigador de pregrado y posgrado, Profesional Especializado Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico de la AGR e investigadora del “Observatorio de Política Pública del Control Fiscal” adscrito –según convenio- a la Auditoría General de la República y la Universidad Santo Tomás de Bogotá. De otra parte los incisos

Diana Maite Bayona Aristizábal, Abogada de la Universidad Santo Tomás - Bogotá y actual Coordinadora de la Maestría en Derecho Penal de dicha institución; Especialista en Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad Externado de Colombia. Candidata a Magíster en Derecho Penal de la Universidad Santo Tomás. Docente universitaria de pregrado y posgrado, e investigadora del “*Observatorio de Política Pública del Control Fiscal*” adscrito –según convenio- a la Auditoría General de la República y la Universidad Santo Tomás de Bogotá.

Resumen

Este capítulo analiza las características y condiciones de control que inciden significativamente en los resultados de la vigilancia fiscal realizada a las contralorías departamentales del país por

parte de la Auditoría General de la República. En relación con estos órganos de control, el estudio evidencia que un aumento en la capacidad de promover el control social y de realizar esfuerzos en rendiciones de cuentas, tiene incidencia significativa en sus hallazgos fiscales. En general los resultados sugieren que un monitoreo que combine estrategias tradicionales 'bottom-up' y 'top-down', puede jugar un papel importante en la vigilancia fiscal de las contralorías territoriales. De otro lado, la investigación sugiere que las políticas institucionales y pedagógicas del estatuto anticorrupción no producen aún, impacto significativo en los hallazgos de las contralorías, por esa razón se requiere una investigación más profunda sobre la implementación de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) en estos organismos de control.

Asimismo conocer la percepción de las contralorías territoriales sobre el proceso de auditoría que adelanta la Auditoría General de la República (AGR) es importante para identificar los aspectos del proceso auditor que ameritan una revisión. Los contextos locales, la realidad en materia de presupuesto, personal y los factores sociales, económicos, políticos y culturales que inciden en el desempeño de las actividades de vigilancia y control fiscal en las regiones, son variables que deben considerarse. Por ello, los comentarios de los sujetos auditados en el periodo 2012-2017 suministran evidencias concretas que podrían coadyuvar a la flexibilización del proceso auditor, entendiendo esta, como la posibilidad de ampliar las formas y actuaciones que existen para la cadena del proceso auditor en el país. Aunado a ello, es importante identificar el grado de satisfacción en relación con el personal, el servicio y la calidad de los procesos de auditoría adelantados por la AGR, con la intención última de hacer del proceso auditor una herramienta indispensable y valorada en el ejercicio de la gestión fiscal en Colombia.

Abstract

This research analyzes characteristics and conditions of control that affect results of fiscal surveillance on local fiscal control entities by the General Audit of the Colombian Republic. Empirical evidence of this study suggests that increasing in capacity to produce population monitoring and accountability, has a significant impact on their fiscal findings. In general, results show traditional bottom-up and top-down monitoring can play an important role in reducing corruption in local fiscal surveillance organisms. On the other hand, research presents that anticorruption policies and pedagogies mechanism there is not have significant impact on findings of the local comptroller's offices, which requires a more in-depth investigation into the control bodies' implementation of Law 1474 of 2011, Anticorruption Statute.



Knowing the perception of the territorial comptrollers about the audit process that the General Audit of the Colombian Republic (AGR) advances, is important to identify aspects of the audit process that merit a review. The local contexts, the reality in term of budget, personnel and the social, economic, political and cultural factors that affect the performance of fiscal surveillance and control activities in the regions, are variables that should be considered. Therefore, the comments of the audited subjects in the 2012-2017 period provide concrete evidence that could contribute to the flexibility of the audit process, understanding this, as the possibility of expanding the forms and actions that exist for the audit process chain in the country. In addition, it is important to identify the degree of satisfaction in relation to the personnel, service and quality of the audit processes carried out by the AGR, with the ultimate intention of making the audit process an indispensable and valued tool in the exercise of tax management in Colombia.

Palabras clave

Control social, rendiciones de cuenta a la ciudadanía, control interno, políticas anticorrupción

Key words

Social control, accountability to citizenship, internal control, fight against corruption policies.

Temario: 5.1. Relación entre número de hallazgos fiscales identificados frente a la calidad de realizar rendiciones de cuenta. 5.2. Capacidad de realizar ejercicios de rendiciones de cuenta a la ciudadanía por parte de las contralorías territoriales. 5.3. El control social, el rol del control interno, y sus efectos en la eficacia del control fiscal. 5.4. Nivel de satisfacción de las contralorías respecto del proceso auditor de la Auditoría General de la República – AGR. 5.5. Conclusiones. 5.6. Bibliografía

Introducción

Los trabajos de Tullock (1989), Klitgaard (1991), Schleifer & Vishny (1993), Mauro (1993) y Olken (2007), demuestran cómo estrategias *top-down* (de arriba hacia abajo) o *bottom-up* (de la base de la organización hacia arriba) como las auditorías, el control interno, las actividades de visibilidad y transparencia, la satisfacción de los usuarios, las rendiciones de cuenta y la promoción del control social producen impacto en la lucha contra la corrupción. Estos autores afirman que en entornos altamente corruptos este tipo de medidas y mecanismos aumentan la capacidad de vigilancia de los recursos públicos.

En relación con este tipo de dispositivos de control diversos investigadores han encontrado que la auditoría como estrategia de arriba hacia abajo o conocida como '*top-down*' es una



“herramienta de control y supervisión que contribuye a la creación de una cultura de la disciplina de la organización y permites cubrir fallas en las estructuras o vulnerabilidades existentes en la organización” (Villardefrancos y Rivera, 2006). Dichas autoras la clasifican en auditoría independiente, interna y gubernamental.

Particularmente la auditoría interna o de control interno, según Villardefrancos y Rivera (2006) es:

Una herramienta de apoyo a la dirección de las organizaciones, las que, generalmente, poseen un departamento especial dedicado a estos menesteres. Este tipo de auditoría, denominado también auditoría de gestión u operativa, pone el énfasis en la evaluación de políticas, procedimientos, métodos, así como en el análisis de tareas. (Villardefrancos y Rivera, 2006, p. 54-55)

De otro lado, “la auditoría gubernamental es ejercida por numerosas agencias gubernamentales, cuyas investigaciones, por lo general, quedan limitadas al nivel del departamento, localidad o región en cuestión” (Villardefrancos y Rivera, 2006, p. 54-55).

Ahora bien, las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGU), definen la auditoría gubernamental como “el examen objetivo, sistemático y profesional de las operaciones financieras y/o administrativas, efectuado con posterioridad a su ejecución, en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control, elaborando el correspondiente informe” (Delgado, 2012)

Dentro de sus principales objetivos se encuentran:

- a. Evaluar la correcta utilización de los recursos públicos, verificando el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.
- b. Determinar la razonabilidad de la información financiera.
- c. Determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos y los resultados obtenidos en relación a los recursos asignados y al cumplimiento de los planes y programas aprobados de la entidad examinada.
- d. Recomendar medidas para promover mejoras en la gestión pública.
- e. Fortalecer el sistema de control interno de la entidad auditada.

De otra parte, las aportaciones a la literatura teórica sobre la corrupción destaca el enfoque basado en la teoría de la agencia, según el cual se plantea como un problema de asimetría de información. Al respecto se plantea a las entidades como agente principal con gran cantidad de información sobre las transacciones y acciones fraudulentas, frente al desconocimiento de la ciudadanía y sus insuficientes herramientas para intervenir (Fernandez y Fernandez, 1999).

Es por esta razón que, retomando a Olken (2007), se plantea como acciones efectivas para corregir esta falla del estado la generación de masa crítica ciudadana mediante ejercicios de visibilidad, transparencia y empoderamiento del control social.

En contraposición con ello, los detractores de los dispositivos de control señalan la inminencia del acto fraudulento a pesar de los todos los controles que se impongan al proceso. Según eso en las organizaciones o entidades donde se den las condiciones propicias para burlar los controles establecidos, tarde o temprano, el funcionario desleal que haya constatado la oportunidad de perpetrar una apropiación o irregularidad indebida con un riesgo remoto de ser detectado, acabará cometiéndola (Tanarro, 2003).

En ese mismo sentido, y en materia de control fiscal concretamente, en un hipotético caso:

Volviendo entonces a que si "*Fortunato Corrupto*" calcula la probabilidad de impunidad que traduce en la relación costo-beneficio para decidir si comete la conducta dañina, y encuentra que la probabilidad de ser efectivamente obligado a resarcir el daño es del 6,35%, tiene un incentivo enorme para embolsillarse el dinero que se le ha entregado en confianza para su manejo, guarda o administración.

Así las cosas, se puede reafirmar, haciendo un analogía con lo que dice Becker sobre las conductas criminales que, dañar el patrimonio público se ha convertido tristemente en una industria rentable en términos económicos, pues ofrece buenos dividendos al infractor y un bajo riesgo de ser descubierto, investigado, responsabilizado fiscalmente y obligado a restablecer el daño. Es de advertir que tal circunstancia no solo no se compadece con las enormes posibilidades que tiene un gestor fiscal de causar despilfarro y malversación del erario, sino que está en clara contravía con el interés general e implica una medida de la perdida social demasiado elevado, lo que permite reprochar con más ahínco, la conducta de "*Fortunatos Corruptos*" que a conciencia de su impunidad causan de alguna manera daño al patrimonio estatal. (Ordóñez, 2005. p.63)

Para establecer sus supuestos esta investigación se inclina por los aportes científicos de la corrupción vista desde los problemas de la asimetría de información que proponen Fernandez y Fernández (1999).

Ahora bien, sobre el contexto colombiano se puede señalar que no obstante cada entidad gubernamental procura la existencia de oficinas de control interno y de sistemas de gestión de calidad, existen organismos nacionales y locales (o territoriales) que de manera externa ejercen control sobre sus finanzas y resultados.

De esta manera en el Artículo 267 de la Constitución de Colombia se establece que:

El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. (...). La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos

ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

De otra parte, la Ley 42 de 1993, en su Artículo 4º instituyó:

El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.

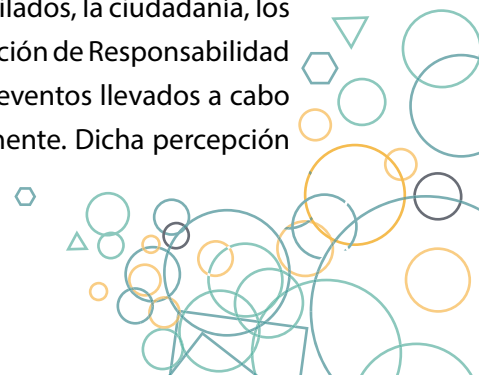
Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente Ley.

Estas dos premisas normativas que le confieren competencia a la Contraloría General de la República, y a las Contralorías Departamentales y Municipales, para ejercer la vigilancia fiscal de las entidades de los ámbitos nacional y territorial, son el principal sustento para preguntarse cuáles factores de la estructura de estas organizaciones tienen incidencia significativa en la vigilancia de la gestión fiscal.

Este análisis es pertinente porque sabida cuenta de las restricciones presupuestales por las que atraviesan la mayoría de los órganos de control fiscal, especialmente las contralorías territoriales, puede brindar luces importantes sobre la manera en que se deben enfocar los recursos disponibles concentrándose en los esfuerzos que resulten significativamente efectivos para la vigilancia fiscal.

Dicho cuestionamiento se hace bajo los supuestos de que actualmente existe restricción en la asignación de recursos a las contralorías territoriales y de que promover la generación de una masa crítica en control social y aumentar la transparencia de las instituciones mitiga las asimetrías de información que tienen las entidades frente a la ciudadanía y amplía la capacidad de vigilancia fiscal. También se parte, de que a mayor gestión del control interno es posible lograr mejoras sustanciales en las entidades de tal suerte que disminuyan los hallazgos totales de las mismas.

En el marco de los procesos de control de calidad en las actividades adelantadas por la Auditoría General de la República – AGR, dentro del proceso de Orientación Institucional se definió el procedimiento OI.200.P03 “*medición de la satisfacción de los usuarios*”. Tiene como finalidad analizar la percepción de la población que tiene relación directa o indirecta con las actividades de la entidad, tales como las contralorías como sujetos vigilados, la ciudadanía, los sujetos procesales dentro de los procesos fiscales que adelanta la Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, y la de los participantes a los distintos eventos llevados a cabo a través de la Oficina de Estudios Especiales de la entidad principalmente. Dicha percepción



tiene como finalidad redundar en el mejoramiento constante de los distintos productos de la entidad a la ciudadanía. En el presente capítulo (subcapítulo 5.4) se analizará la percepción de las contralorías territoriales en relación con los procesos de auditoría en cabeza de la AGR durante los periodos 2012-2017.

Los subcapítulos 5.1, 5.2 y 5.3 se ocupan del análisis de factores de control social y rendición de cuentas a la ciudadanía y su incidencia en los hallazgos fiscales. Ahora bien, los datos recolectados para el análisis corresponden a la información de los años 2013-2016 reportada por las contralorías territoriales en el módulo SIREL del Sistema de Información de Auditoría de la Auditoría General de la República, en contraste con indicadores recolectados por la Corporación Transparencia por Colombia en el marco del cálculo del Índice de Transparencia de dichos organismos. Sin embargo teniendo en cuenta que el año común en la producción de datos es el 2016, el análisis de regresiones y correlaciones elaboradas en este capítulo se redujo a las variables correspondientes a esa vigencia.

Esta información fue procesada a través de un análisis cuantitativo utilizando como variables explicativas los indicadores de control territoriales más destacados de las fuentes descritas y como variables dependientes, los hallazgos fiscales de las contralorías territoriales, con el propósito de establecer cuáles son las intervenciones de control que afectan de manera significativa el aumento o disminución de los mismos.

Por la desagregación de la información territorial disponible el análisis de estos apartados, tiene alcance en el ámbito departamental, es decir que las unidades estadísticas de observación son las contralorías departamentales.

La metodología utilizada consistió en la construcción de regresiones lineales por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Las iteraciones se realizaron por características similares de intervención en las políticas, de acuerdo con las fichas metodológicas de las operaciones estadísticas de la Auditoría General de la República (AGR) y de la Corporación Transparencia por Colombia (CTC). Se utilizó como variable dependiente los hallazgos fiscales, como explicativas las capacidades de visibilización de las rendiciones de cuenta, controlando con niveles de riesgos de estos factores.

Las variables asociadas a diferentes intervenciones realizadas por la Auditoría General de la República y otras entidades estatales, aparecen nombradas en los cuadros de resultados de la modelación realizada como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 5.1 Factores, características y condiciones de transparencia,

divulgación y visibilidad de las Contralorías Territoriales

Indicador		Fuente
Número de hallazgos fiscales identificados	HALLAZGOS	SIA-SIREL-AGR
Medida de transparencia de la región	TRANSPIGA	IGA- PGN
Capacidad de divulgación de información pública	DIVULGAINFPUB100	ITC CTC
Capacidad de divulgación de la atención a los ciudadanos	DIVULGAATC	ITC CTC
Capacidad de realizar procesos de rendición de cuentas	RENDICUENTAS100	ITC CTC
Nivel de riesgo de divulgación de la gestión administrativa	DIVULGAGESADMPON	ITC CTC
Nivel de riesgo de divulgación del presupuesto de la entidad	DIVULGAPRESPON	ITC CTC
Nivel de riesgo de realizar procesos de rendición de cuentas	AUDIENCIA	ITC CTC
Capacidad de divulgación de su compromiso ético	DIVULGETICA	ITC CTC

Fuente: elaboración propia

Como primer acercamiento a los datos analizados en la tabla a continuación se muestra el índice de transparencia por contralorías en el período 2013-2017:

Tabla No. 5.2 Índice de Transparencia de las Contralorías Territoriales

Nombre de la Entidad	2013-2014	2015-2016
Contraloría de Amazonas	22.0	34.6
Contraloría de Antioquia	71.6	72.4
Contraloría de Arauca	46.1	58.2
Contraloría de Atlántico	59.6	57.1
Contraloría de Barrancabermeja	72.9	s.i.*
Contraloría de Bolívar	52.1	56.9
Contraloría de Boyacá	58.5	67.7
Contraloría de Bucaramanga	74.9	s.i.*
Contraloría de Caldas	71.6	71.4
Contraloría de Caquetá	57.9	50.4
Contraloría de Casanare	58.6	49.4
Contraloría de Córdoba	63.8	64.0
Contraloría de Cundinamarca	57.2	87.0
Contraloría de Floridablanca	56.7	s.i.*
Contraloría de Guainía	31.4	40.6
Contraloría de La Guajira	52.2	64.2
Contraloría de Nariño	62.0	66.2

Contraloría de Norte de Santander	64.6	68.3
Contraloría de Putumayo	53.6	52.7
Contraloría de Risaralda	62.2	80.1
Contraloría de San Andres, Providencia y Santa Catalina	61.2	62.1
Contraloría de Santander	59.8	52.1
Contraloría de Sucre	43.0	53.5
Contraloría de Vichada	36.2	43.4
Contraloría del Cauca	71.0	75.8
Contraloría del Cesar	43.5	45.3
Contraloría del Chocó	29.5	48.6
Contraloría del Guaviare	71.9	71.0
Contraloría del Huila	78.7	87.1
Contraloría del Magdalena	41.8	59.4
Contraloría del Meta	75.3	73.8
Contraloría del Quindío	61.8	78.9
Contraloría del Tolima	62.8	55.0
Contraloría del Valle del Cauca	65.2	71.6
Contraloría del Vaupés	28.4	46.5

*s.i.: Sin Información, información no reportada en el bienio.

Fuente: ITC, Transparencia por Colombia

Como se observa en estos datos, en el bienio 2013-2014 ninguna contraloría territorial supera el 80% de la calificación realizada por Transparencia por Colombia (TC), y en el siguiente bienio solo tres de ellas lo logra: Cundinamarca, Risaralda y Huila. De otra parte, se observa una alta dispersión de los datos en el 2015-2016, la cual supera la del bienio anterior. Un sencillo análisis sobre los datos da cuenta del deterioro que están sufriendo estas entidades en sus indicadores de transparencia y visibilidad, características deseables en los organismos de control que en principio deberían dar ejemplo e imponer mejoras en ese sentido.

5.1. RELACIÓN ENTRE NÚMERO DE HALLAZGOS FISCALES IDENTIFICADOS FRENTE A LA CAPACIDAD DE REALIZAR RENDICIONES DE CUENTA.

Respecto del número de hallazgos fiscales frente a la actividad de control social de realizar rendiciones de cuenta el análisis evidencia algunos resultados esperados, confirmando lo que se ha mencionado en distintos escenarios del control que la correlación entre los hallazgos de tipo fiscal y la utilización de estrategias como rendición de cuenta, audiencias públicas, actividades de divulgación resultan significativas.

Según los resultados del modelo empleado, al analizar los factores, características y condiciones de transparencia, divulgación y visibilidad de las contralorías territoriales es posible inferir con confianza que los hallazgos fiscales tienen relación significativamente estadística con la capacidad de realizar rendiciones de cuenta, lo cual alcanza un coeficiente de correlación del 0,92, muy cercano a uno (1), el cual es la relación más alta entre dos variables.

Según la tabla 5.3 las rendiciones de cuenta ponderadas o en puntos porcentuales resultan significativas frente a los hallazgos de responsabilidad fiscal.

Cuadro No. 5.1 Salida modelos MCO y ANOVA, variable dependiente: Hallazgos Fiscales.

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Desv. Error	Beta		
1 (Constante)	-79,622	140,758		-,566	,577
TRANSPIGA	1,766	1,676	,175	1,053	,304
DIVULGAINFPUB100	1,406	1,246	,281	1,129	,271
DIVULGAATC100	,117	,787	,028	,149	,883
RENDICUENTAS100	42,249	12,882	8,720	3,280	,003
DIVULGAGESADMPON	5,228	17,239	,084	,303	,765
DIVULGAPRESPON	-9,615	9,483	-,271	-1,014	,322
RENDICUENTASPON	-408,655	132,546	-8,397	-3,083	,005
AUDIENCIA	-33,385	35,646	-,242	-,937	,359
DIVULGETICA	-52,924	35,045	-,249	-1,510	,145

Fuente: Elaboración propia basada en datos de SIA SIREL (AGR), Índice de Transparencia de Contralorías (Transparencia por Colombia) e Índice de Gobierno Abierto (Procuraduría General de la Nación)

Esta evidencia lleva a reflexión sobre la focalización de esfuerzos en mecanismos de control social y rendiciones de cuenta que permitan el aumento de la visibilidad y la transparencia de las instituciones, y en consecuencia la credibilidad de las instituciones por parte de la sociedad civil.

5.2. CAPACIDAD DE REALIZAR EJERCICIOS DE RENDICIONES DE CUENTA A LA CIUDADANÍA POR PARTE DE LAS CONTRALORÍAS TERRITORIALES

Pese al impacto significativo que tienen las rendiciones de cuenta en los hallazgos fiscales la evidencia empírica reportada por la Corporación Transparencia por Colombia demuestra que las Contralorías han bajado en su capacidad de realizar rendiciones de cuenta.

En el período 2013-2014 nueve (9) de las 35 contralorías analizadas tenían calificación superior a 80 en la capacidad de realizar rendiciones de cuentas sobre 100, calificación que solo alcanzaron tres contralorías en el siguiente período. Esto se ve claramente reflejado en las variaciones bianuales que en el 57% de las contralorías fue negativa y la comparación de las medianas de los datos que en el primer período es de 48 y en el segundo desciende a 43, como se muestra en la tabla a continuación:

Tabla 5.3. Capacidad de realizar rendiciones de cuenta a la ciudadanía y variaciones bianuales de los períodos 2013-2014 y 2015-2016.

Nombre de la Entidad	Rendición de cuentas a la ciudadanía/100	Rendición de cuentas a la ciudadanía/100	Variación Anual
	2013-2014	2015-2016	
Contraloría de Amazonas	0	8	
Contraloría de Antioquia	94	58	-39
Contraloría de Arauca	15	21	35
Contraloría de Atlántico	37	19	-49
Contraloría de Barrancabermeja	45	s.i.	
Contraloría de Bolívar	47	42	-10
Contraloría de Boyacá	86	45	-47
Contraloría de Bucaramanga	82	nr	
Contraloría de Caldas	87	56	-36
Contraloría de Caquetá	27	24	-12
Contraloría de Casanare	80	15	-82
Contraloría de Córdoba	70	44	-37
Contraloría de Cundinamarca	54	94	74
Contraloría de Floridablanca	71	nr	
Contraloría de Guainía	29	38	34
Contraloría de La Guajira	26	70	174
Contraloría de Nariño	90	62	-30
Contraloría de Norte de Santander	59	58	-3
Contraloría de Putumayo	15	28	87
Contraloría de Risaralda	66	83	26
Contraloría de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	21	32	56
Contraloría de Santander	48	15	-70
Contraloría de Sucre	45	21	-53
Contraloría de Vichada	27	25	-6
Contraloría del Cauca	43	65	51
Contraloría del Cesar	21	36	68
Contraloría del Chocó	57	28	-50
Contraloría del Guaviare	80	56	-29
Contraloría del Huila	93	92	-1
Contraloría del Magdalena	7	50	594
Contraloría del Meta	86	53	-38
Contraloría del Quindío	50	64	28
Contraloría del Tolima	25	22	-11
Contraloría del Valle del Cauca	74	73	-1
Contraloría del Vaupés	29	21	-27

*s.i.: Sin Información, información no reportada en el bienio. Fuente: elaboración propia

El valor máximo reportado en el período 2013-2014 es de 94 (Contraloría de Antioquia) y el mínimo de 0 (Contraloría de Amazonas), esta distancia es una medida de variabilidad que

demuestran los datos.

De otra parte, en el período 2015-2016 la variabilidad de los datos es de 85, es decir la dispersión de los datos es menor en relación con el período anterior, pero los resultados de la capacidad disminuyen.

En resumen, lo que se puede concluir es que pese a la incidencia significativa que tienen las rendiciones de cuenta en el desempeño de las contralorías en el período 2013-2016, estas han disminuido en su capacidad de realizar rendiciones de cuenta, lo que sugiere que se requieren realizar procesos de divulgación de los resultados y de tratar de influir en los tomadores de decisión para incrementar su calidad.

5.3. EL CONTROL SOCIAL, EL ROL DEL CONTROL INTERNO, Y SUS EFECTOS EN LA EFICACIA DEL CONTROL FISCAL.

Frente a los indicadores de control social y control interno se encontró que un aspecto significativo del impacto en la mejoría de las contralorías a partir del proceso auditor está asociado a las acciones de control interno y de sensibilización. La evidencia muestra que en presencia de acciones de control que imponen las oficinas que realizan control interno en las entidades hay mejores desempeños en relación con los hallazgos.

Los datos recolectados corresponden a las variables de la tabla siguiente, las cuales contienen información sobre el Índice de Gobierno Abierto de la Procuraduría General de la Nación y el Sistema de Información de Auditorías de la AGR.

Tabla No. 5.4. Factores, características y condiciones de los controles internos y externos realizados por las contralorías territoriales

Indicador	Nombre en la base	Fuente
Capacidad de Control Interno	CONTROLINTERIGA	IGA PGN
Capacidad de Control Simple	CONTROLSIMPIGA	IGA PGN
Implementación de MECI	MECIIGA	IGA PGN
Capacidad de Control total	CONTROL100	ITC CTC
Capacidad de promover el Control Social	CONTROSOCIAL100	ITC CTC
Capacidad de Control Interno	CONTROLINTER100	ITC CTC
Riesgo de Control total	CONTROLPON	ITC CTC
Riesgo de Control social	CONTROLSOCIALPON	ITC CTC
Riesgo de Control Interno	CONTROLINTERPON	ITC CTC
Capacidad de Control Interno y Control Disciplinario	CONTROLINTYDISC	ITC CTC
Capacidad de Gestión del Control Interno	GESTCONTINTERNO	ITC CTC
Capacidad de Gestión del Control Fiscal	GESTCF100	ITC CTC
Riesgo en la Gestión del Control Fiscal	GESTCFPON	ITC CTC
Pertinencia del Control Social desarrollado	PERTINCONTSOC	ITC CTC
Pertinencia del Control Fiscal desarrollado	PERTINCONFISC	ITC CTC

Tabla No. 17. Fuente: elaboración propia

En el modelo se indaga sobre los factores, características y condiciones de los controles

internos y externos realizados por las contralorías territoriales. En ese sentido la evidencia empírica muestra que los hallazgos fiscales guardan relación significativa con la capacidad de promover el control social de las contralorías, los riesgos del control social y la gestión del control interno.

Cuadro 5.2. Salida modelos MCO y ANOVA, variable dependiente: Hallazgos Fiscales.

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
	B	Desv. Error	Beta		
(Constante)	169,127	213,780		,791	,438
CONTROLINTERIGA	-,951	2,684	-,061	-,354	,727
MECIIGA	2,121	1,408	,277	1,506	,148
CONTROLSOCIAL100	24,309	7,531	2,854	3,228	,004
CONTROLPON	8,986	8,093	,334	1,110	,280
CONTROLSOCIALPON	-499,400	157,825	-2,783	-3,164	,005
CONTROLINTYDISC	-1,556	16,308	-,026	-,095	,925
GESTCONTINTERNO	-3,757	1,620	-,658	-2,319	,031
GESTCF100	-29,776	18,331	-4,538	-1,624	,120
GESTCFPON	594,362	368,756	4,512	1,612	,123
PERTINCONTSOC	62,214	49,433	,255	1,259	,223
PERTINCONFISC	,703	54,020	,002	,013	,990

Tabla No. 18. Fuente: elaboración propia

Así, a un aumento en una unidad porcentual en la capacidad de promover el control social, los hallazgos fiscales se incrementan en 24 unidades. Asimismo, a un aumento de una unidad porcentual en los riesgos identificados en el control social, los hallazgos fiscales disminuyen. De otra parte, un incremento en una unidad porcentual de la gestión del control interno, los hallazgos fiscales disminuyen en 3,7 unidades.

Estas relaciones significativas demuestran que en presencia de varios tipos de control aquellos que muestran mayor efectividad están asociados a la capacidad de control social y el control interno que posean las contralorías territoriales.

En otras palabras, los controles que demuestran mayor efectividad son los asociados a los mecanismos de autocontrol y de prevención en el ámbito interno y de involucramiento de la sociedad civil en el ámbito externo.

5.4. NIVEL DE SATISFACCIÓN DE LAS CONTRALORÍAS RESPECTO DEL PROCESO AUDITOR DE LA AGR.

El punto de referencia internacional con el que la AGR compara su calidad del servicio es el QUALITY SERVICE INDEX, en el cual se establece que las organizaciones que obtengan calificaciones sobre el 78,0% de satisfacción y que se sostengan como mínimo cinco (5) años, pueden considerarse como Entidad Oficial con experiencia en el servicio al usuario (*Medición Satisfacción del Cliente Semestre I_2016.pdf*, s. f.).

En el caso concreto de las encuestas de percepción de las contralorías como sujetos vigilados, el instrumento para la verificación y consolidación de la información es un cuestionario de cinco (5) preguntas, en la que la calificación más baja es uno (1) y la más alta es cinco (5), siendo la primera insuficiente y la última excelente. En esas preguntas se aprecian las siguientes variables, i) Posibilidad de controversia de los hallazgos en su totalidad (proceso), ii) Atención de requerimientos de forma oportuna (proceso), iii) Aporte de los procesos de auditoría al mejoramiento de la entidad, iv) Evidencia de apoyo de la AGR, v) Competencia del grupo auditor (personal en contacto, servicio, soporte físico, tiempo). Al final del formato se encuentra un espacio de justificación abierta para la explicación de las respuestas emitidas.

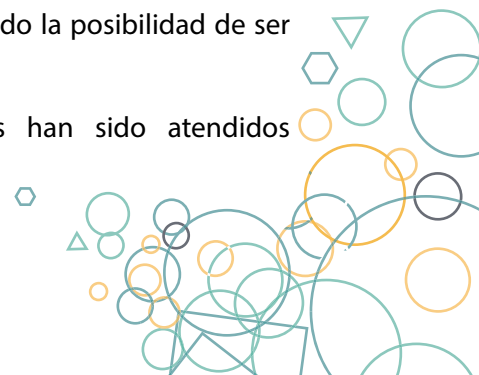
Para este análisis se tomaron como insumo los reportes de encuestas de satisfacción diligenciadas por las contralorías al terminar las auditorías adelantadas por la AGR en el período comprendido entre 2012 y 2017, para el efecto no se tuvo en cuenta la contraloría de Bogotá, D:C:, que no es sujeto vigilado de la AGR desde el 2012.

Define el referido procedimiento:

Las encuestas de Medición de Satisfacción de Usuarios (Contralorías) se aplicarán dos veces al año por parte de la Auditoría Delegada, y se consolidarán al inicio de los meses de julio y enero, de forma tal que sus resultados estén disponibles y analizados a la fecha que sean solicitados por la Auditoría Auxiliar. Solamente se aplicará la encuesta a aquellas Contralorías que durante el semestre evaluado hayan recibido informes finales de auditoría por parte de la AGR. La encuesta debe aplicarse preferiblemente al momento de comunicar el informe definitivo. También serán objeto de aplicación de encuestas las Gerencias Departamentales de la Contraloría General de la República, cuando hayan sido auditadas en el semestre objeto de evaluación.

Las preguntas definidas para la encuesta de satisfacción de usuarios son las siguientes,

1. ¿Los hallazgos detectados en los procesos de auditoría han tenido la posibilidad de ser controvertidos en su totalidad?
2. ¿Dentro de los procesos de auditoría, sus requerimientos han sido atendidos oportunamente?

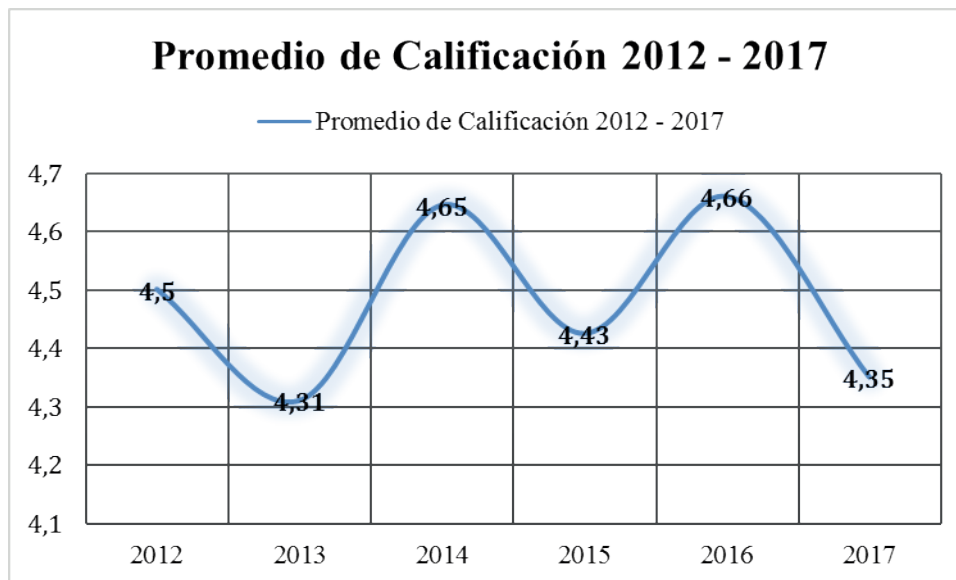


3. ¿Los Planes de Mejoramiento suscritos con la Auditoría General de la República han coadyuvado al mejoramiento de su entidad?
4. ¿Cómo ha sido el apoyo que ha recibido de la Auditoría General de la República?
5. ¿Cómo califica la competencia (habilidad, destreza y conocimiento) del grupo auditor de la Auditoría General de la República?

Con fines prácticos, se analizaron los resultados anuales (promedio de la información obtenida por cada año analizado en tanto que, los reportes de las encuestas se emiten de manera semestral), de conformidad con la evaluación otorgada para cada una de las cinco (5) preguntas para generar un balance general por pregunta y, en consecuencia, por variable.

Como criterio orientador, entre el periodo 2012 y 2017, la Auditoría General de la República realizó actividades de auditoría sobre 330 sujetos vigilados por ese órgano de control, esto es, sobre contralorías territoriales. De esas contralorías auditadas, 299 diligenciaron la encuesta de satisfacción de usuarios. En dicha muestra, hubo 1 contraloría que dejó en blanco la pregunta número 2 en el año 2013 y 1 contraloría que en el año 2015 que dejó en blanco la pregunta número 1. Lo anterior afecta el promedio general de esas preguntas para cada una de esas vigencias.

Gráfica 28. Promedio de calificación – encuestas de satisfacción contralorías territoriales respecto del proceso auditor de la AGR 2012-2017.



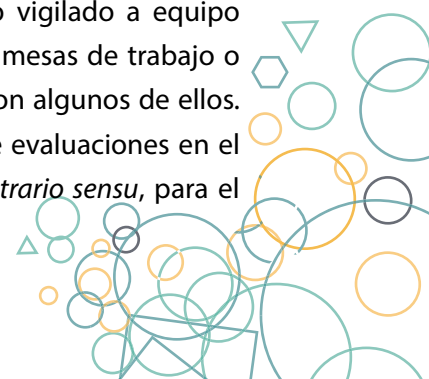
Gráfica No. 28. Elaboración propia. Fuente: Análisis de información reportada por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR.

En términos generales las encuestas de satisfacción evidencian una percepción positiva de los procesos de auditoría que emanan de la Auditoría General de la República. Ello se deriva de la calificación general de las encuestas, compuestas por el promedio de las respuestas otorgadas a las cinco (5) preguntas en conjunto. Durante la vigencia 2013 se presentó la menor calificación promedio con un 86% sobre la calificación máxima (5.0). En contraste, la mayor calificación promedio se obtuvo en el año 2016 con un 93% sobre el límite favorable de calificación. La calificación general se ubica en un promedio de evaluación de BUENO.

Hay que tener en cuenta que, por lo general, cuando un sujeto vigilado considera que el ejercicio del proceso de auditoría no fue llevado a cabo correctamente, bien sea porque el equipo de auditoría no estuvo presto a escuchar sus apreciaciones sobre los hallazgos, o porque el órgano de control no atendió los requerimientos necesarios para atender la auditoría o porque los recursos humanos, físicos y financieros a su cargo no le permiten atender las solicitudes del equipo auditor o incluso porque los resultados que se traducen en hallazgos de auditoría no le favorecen, la calificación a la encuesta de satisfacción atenderá a esas circunstancias, con independencia de que en el desarrollo de la auditoría se hayan presentado de forma negativa todos, varios o sólo 1 de los criterios a evaluar. De igual manera sucede cuando las circunstancias son positivas.

Sobre el aspecto relacionado con la posibilidad de controvertir los hallazgos de auditoría (variable 1 pregunta 1), durante las vigencias 2013 y 2017 se identificaron un mayor número de evaluaciones en el rango de deficiente y aceptable (9%). En el apartado de justificación de la encuesta, las contralorías manifestaron que el equipo auditor no atendió a los soportes, informaciones y justificaciones dadas por ellos a los hallazgos identificados. En ocasiones reiteraron la particularidad de sus procesos, tomando en consideración el personal asignado, los cambios de funcionarios en cortos periodos de tiempo y la incapacidad presupuestal para adelantar las actividades de mejora solicitadas. En algunas ocasiones se refieren a la subjetividad en la evaluación de las justificaciones por parte del equipo auditor. Por el contrario, para los años 2014 y 2016 los sujetos evaluados calificaron la posibilidad de controvertir hallazgos de auditoría con porcentajes superiores al 65%.

En el mismo sentido se encuentra el promedio de respuestas a la segunda pregunta (variable 2) relacionada con los requerimientos efectuados por parte del sujeto vigilado a equipo auditor durante los procesos de auditoría. La posibilidad de convocar a mesas de trabajo o los comentarios y solicitudes expresados durante las mesas de trabajo son algunos de ellos. Durante las vigencias 2013 y 2017 se identificaron un mayor número de evaluaciones en el rango de deficiente y aceptable en relación con esta variable (6%). *Contrario sensu*, para el



2014 sólo un 1% de los sujetos encuestados manifestó una evaluación aceptable en relación con este aspecto.

Para las contralorías territoriales los planes de mejoramiento contribuyen positivamente al mejoramiento constante y continuo de las actividades desplegadas por ellos. Así lo evidencia la calificación otorgada a la pregunta 3 (variable 3) en la que el 95% de los encuestados catalogó dicho efecto en los rangos de bueno y excelente. En el apartado de justificación las contralorías reconocen que la posibilidad de contar con un equipo externo que identifique acciones de mejora técnica, operativa y de desarrollo de las actividades que desempeñan en sus respectivos territorios contribuye a fortalecer su capacidad de autocrítica y a implementar actuaciones que dinamicen y hagan más sencillo el trabajo.

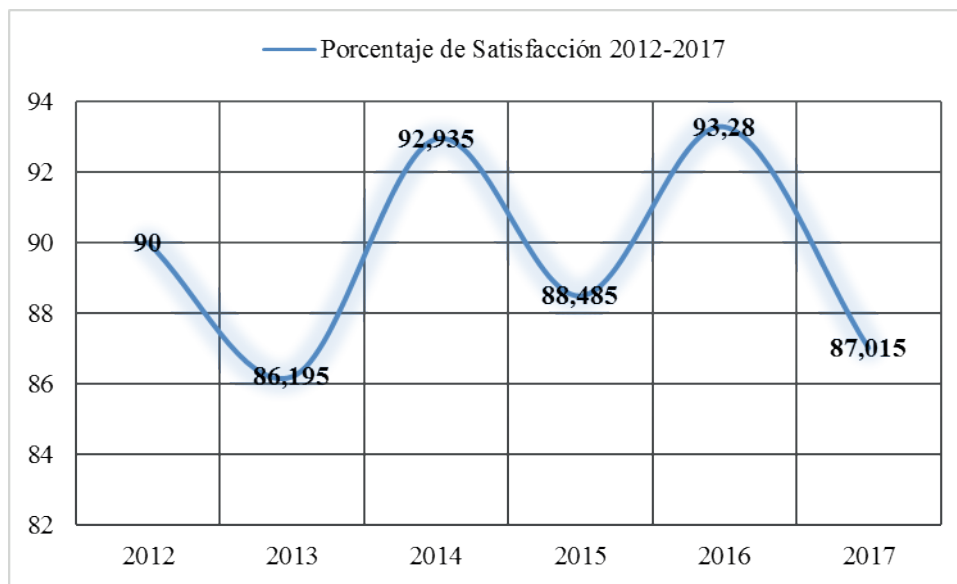
La variable relacionada con el apoyo de la Auditoría General de la República recibido por los sujetos vigilados guarda especial coherencia con las respuestas emitidas a las preguntas 1 y 2 de la encuesta. Así, para quienes no tuvieron oportunidad de controvertir los hallazgos, o habiéndolo hecho no se sintieron conformes con las apreciaciones del equipo auditor, o para quienes no recibieron respuesta a los requerimientos solicitados durante la auditoría, la percepción sobre el apoyo del ente auditor fue igualmente negativa. En ese orden de ideas, en los años 2013, 2015 y 2017 se evaluó por algunas contralorías, el apoyo de la auditoría en los rangos de insuficiente, deficiente y aceptable, consolidando un 11% percepción negativa, a diferencia de los años 2014 y 2016 en los que la percepción general se mantuvo en el rango de bueno y excelente.

Finalmente, la pregunta relacionada con las competencias del equipo auditor, los datos evidenciaron que, entre los años 2012 y 2017, los sujetos encuestados calificaron negativamente al equipo auditor en un 9% dentro de los rangos insuficiente, deficiente y aceptable. A diferencia de las variables anteriores, para esta pregunta en particular (pregunta 5) la calificación de aceptable estuvo presente en cada una de las vigencias con promedios que se encuentran entre el 2% y el 8% de evaluación negativa por cada año. Dejando de lado las evaluaciones de 2013 y 2017, en tanto que estas presentan una percepción negativa del proceso auditor en general (respecto de las 5 preguntas formuladas), valdría la pena preguntarse ¿Cuál es la razón por la cual las competencias del equipo de auditoría, en algunos casos, son percibidas negativamente?

Al margen de lo anterior, se mantiene como regla general la evaluación positiva y la percepción favorable de los sujetos vigilados sobre las actividades de auditoría desplegadas por la Auditoría General de la República. A excepción de los porcentajes negativos, la cadena del proceso

auditor en general, es bien recibido por las contralorías territoriales, valoran positivamente los hallazgos y reconocen la existencia de circunstancias que ameritan mejoría, reconocen los conocimientos técnicos y las recomendaciones efectuadas en los planes de mejoramiento, catalogan a la Auditoría General de la República como un entidad que apoya los procesos de vigilancia del control fiscal y consideran a los funcionarios que participan de los equipos auditores como personas profesionales y capacitadas para el desarrollo de la gestión. Los porcentajes de satisfacción durante el periodo analizado se muestran a continuación,

Gráfica No. 29. Porcentaje de satisfacción contralorías territoriales respecto del proceso auditor de la AGR 2012-2017.



Gráfica No. 29. Elaboración propia. Fuente: Análisis de información reportada por las contralorías en el módulo SIA-SIREL de la AGR.

5.5. CONCLUSIONES

En el estudio se encontró que, los factores con correlación más significativa hacia los hallazgos administrativos son los asociados al control social, a la gestión del control interno y a las rendiciones de cuenta. Esto es, al contrastar los hallazgos administrativos con las condiciones de control, capacidades y riesgos de estas entidades se evidenció con alta confianza una relación directa con sus capacidades y una relación inversa con los riesgos en las mismas condiciones.

En ese sentido y dada la misión de la Auditoría General de la República de coadyuvar a la transformación, depuración y modernización de los órganos instituidos para el control de la

gestión fiscal, reducir los hallazgos administrativos en las contralorías territoriales implicaría, entre otros factores técnicos, concentrar mayores esfuerzos en aumentar la efectividad del control social, y asimismo, en procesos de divulgación y transparencia más específicamente en las rendiciones de cuenta a la ciudadanía, pues son estos factores los que gozan de correlación significativa respecto de los hallazgos fiscales.

Otro de los descubrimientos destacados del análisis se presentó al establecer como variable explicativa del modelo los hallazgos administrativos y ciertas medidas anticorrupción de la Ley 1474 de 2011. De esta manera se pudo establecer que las políticas institucionales y pedagógicas del estatuto anticorrupción no producen aún impacto significativo en los hallazgos administrativos, y sus distintas connotaciones fiscales, disciplinarios y penales; esto sugiere una investigación más profunda sobre el asunto con la determinación de otra metodología de medición del impacto; o una revisión y evaluación de estas medidas, a fin de lograr una reorientación de estrategias, que conduzcan a una relación significativa con los hallazgos y en consecuencia, a una mayor efectividad de esta política.

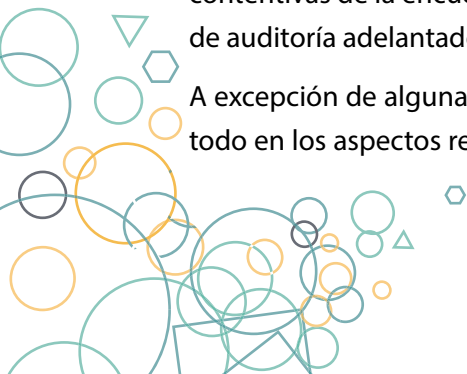
En general los resultados sugieren que un monitoreo que combine estrategias tradicionales '*bottom-up*' y '*top-down*', puede jugar un papel importante en la vigilancia fiscal de las contralorías territoriales, incluso en un entorno altamente corrupto.

Otro de los mecanismos existentes para el ejercicio de la vigilancia al control fiscal es el proceso de auditoría que emana de la Auditoría General de la República. Este organismo de control efectúa ejercicios de auditoría sobre las contralorías, a excepción de la Contraloría General de la República que dejó de ser sujeto vigilado por la AGR en 2012.

Dentro de los procesos de calidad dispuestos en la OI.200.P3, se contempla una encuesta de satisfacción de usuarios. En general esta herramienta está dispuesta para la población que tiene relación directa o indirecta con las actividades de la institución, a saber, las contralorías, la ciudadanía, los sujetos procesales y participantes en eventos adelantados por dicho organismo.

En relación con las contralorías, para el periodo comprendido entre 2012 y 2017 se contó con la percepción de 330 contralorías territoriales. La sumatoria de las cinco (5) preguntas contentivas de la encuesta ubicó el promedio de calificación entre 4,3 y 4,7, siendo el proceso de auditoría adelantado por la AGR evaluado como BUENO.

A excepción de algunas evaluaciones negativas relacionadas con vigencias 2013-2017, sobre todo en los aspectos relacionados con la posibilidad de controvertir hallazgos y la eficacia en



la atención a los requerimientos invocados por las contralorías, la percepción general valora positivamente la labor desplegada por la Auditoría General de la República, resaltándose, las recomendaciones consignadas en los planes de mejoramiento y las competencias del equipo auditor.

5.6. BIBLIOGRAFÍA

- Bayona Aristizábal, D. M. (2018), Legislación internacional en materia de control interno y fiscal – INTOSAI.
- blogspot.com. (2013). http://estudiodeltrabajoindustrial.blogspot.com/2013/06/curva-de-aprendizaje_5.html. Recuperado el 15 de julio de 2019, de http://estudiodeltrabajoindustrial.blogspot.com/2013/06/curva-de-aprendizaje_5.html
- Congreso de la República de Colombia.. (1993). funcionpublica.gov.co. Recuperado el 17 de julio de 2019, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=300>
- Constitución Política de Colombia de 1991. Consultada en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Contraloría General de la República, 2017. Principios Fundamentales y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR, en el marco de las normas de auditoría de entidades fiscalizadoras superiores-ISSAI.
- Fernández, J. A. & Fernández, A. (1999). La economía de la corrupción y el control externo. *Revista española de control externo*, 1(3), 9-38.
- Garzón Castrillón, M. A. (2008). Dialnet. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es> <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-5533%28199308%29108%3A3%3C599%3AC%3E2.0.CO%3B2-8>
- Linz, J., & Stepan, A. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe* (Vol. 2). JHU Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). *Conceptos jurídicos Presupuestales*. Bogotá: Minhacienda, P. 65-68
- Olken, B. (2007). *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*. Boston, USA: Harvard University and National Bureau of Economic Research.
- Ordóñez Vásquez, Tatiana. (2005). Colombia impunidad en Materia Fiscal. Bogotá: Revista



Sindéresis. Auditoría General de la República.

- Ordóñez Vásquez, Tatiana. (2007). La responsabilidad fiscal en Colombia y la imposibilidad de resarcimiento patrimonial. Bogotá: Revista IUSTA. Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás.
- Ortiz, L. (2017). Eficiencia y eficacia en la asignación y ejecución del presupuesto cultural: un desafío para las entidades territoriales en Colombia. Bogotá: AGR.
- Restrepo Acevedo, Edgar Alfredo. (2017). La fragilidad en el diseño institucional de los organismos de control fiscal del Departamento de Antioquia (Tesis de grado). Universidad Nacional de Colombia. Medellín.
- Senado de la República de Colombia, Decreto 1957 de 2007
- Senado de la República de Colombia, Ley 42 de 1993.
- Senado de la República de Colombia, Ley 819 de 2003.
- Senado de la República, Gaceta del Congreso No. 607 de 7 de septiembre de 2010
- Shleifer, A. & Vishny, R. (1993). *Corruption*. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 3. Boston: MIT Press. pp. 599-617. Disponible en:
- Tanarro (2003). *Evolución y práctica del control interno contable en Técnica Contable*. Vol (58)
- Tullock, G (1989). "The welfare cost of tariffs, monopoly and theft" in: *Economic United Nations, Corruption in government*. New York: United Nations.
- Villardefrancos, M. y Rivera, Z. (2006). La auditoría como proceso de control: concepto y tipología en: *Ciencias de la Información* Vol. 37, No. 2-3. Agosto-septiembre, 2006. P. 53-58

