

INNOVACIONES EN EL CONTROL FISCAL DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA



**INNOVACIONES EN EL CONTROL FISCAL DE LA
CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA:
MEJORAMIENTO DE LOS PROCESOS Y FORTALECIMIENTO
DE LA CIUDADANÍA PARA LA
DEFENSA DE LO PÚBLICO**

**CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA
UNIVERSIDAD DEL VALLE, INSTITUTO DE PROSPECTIVA,
INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO**

DICIEMBRE DE 2015

**CONTROL FISCAL, GOBERNABILIDAD,
GESTIÓN Y POLÍTICA
PÚBLICA:**

**GENERACIÓN DE CONFIANZA Y TRANSPARENCIA
EN LA ADMINISTRACIÓN DE LO PÚBLICO**

INNOVACIÓN

Edgar Varela Barrios
Rector Universidad del Valle

Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla
Contralor Departamental del Valle del Cauca

Carlos Eduardo Cobo Oliveros
Director (E) Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento
de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Edilberto Montaña Orozco
Coordinador Académico
Instituto Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Facultad
de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle

Jorge Antonio Quiñones Cortes
Coordinador Técnico
Director Operativo de Control Fiscal de la
Contraloría Departamental del Valle del Cauca

Autores
Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla
Jorge Antonio Quiñones Cortes
Claudia Jimena Orozco Salcedo
María Fernanda Ayala Zapata
Nayibe Jiménez
Wilson Delgado Moreno

Participantes
Wilmar Ramirez Saldarriaga
Amanda Madrid Panesso

PRÓLOGO

La misión de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca no es distinta a la definida en el artículo 267 para la Contraloría General de la República, la cual se orienta fundamentalmente a lo preceptuado en el artículo 119 de la Carta Superior: tener a cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración, en este caso, de la administración departamental del Valle del Cauca y la de aquellos municipios que no cuenten con un órgano particular de control fiscal.

Esta honrosa y por demás trascendental tarea se debe desarrollar de una manera eficiente, incluyente y duradera, buscando con ello contribuir a la construcción de una cultura de defensa del interés público. Construir una cultura de defensa de lo público no es una tarea fácil, pero existe el compromiso y la firme convicción de avanzar en esa dirección. Ello está consignado en las estrategias establecidas en el Plan Estratégico 2012 – 2015, y el compromiso de mejora continua de la gestión en pro de la satisfacción de los involucrados, diseñando e implementando una política de calidad, en la que se enmarca el fomento de proyectos innovadores que incrementen la productividad de las prácticas organizacionales de la Contraloría Departamental y por ende contribuyan al mejoramiento de la gestión que realizan las entidades sujeto de control fiscal, así como el fortalecimiento de la ciudadanía en el control social de lo público.

Esta política de calidad se fundamenta en el uso de los sistemas de información para el ejercicio del control fiscal y la participación ciudadana, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de la confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos. Un resultado significativo de esta estrategia se daría en la medida que los recursos a disposición del ente territorial departamental o municipales se empleen bajo los criterios de eficiencia, eficacia y economía, que en armonía con los principios rectores sobre los cuales se soportan la administración pública de igualdad, moralidad, publicidad, celeridad, imparcialidad, economía, eficacia, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, impactan positivamente en la mejora en las finanzas públicas de los sujetos de control.

Entre los principales procesos de innovación que lideró nuestra administración, se encuentran el Observatorio del control fiscal y el Sistema de Rendición de cuentas en línea – RCL. Estas innovaciones contribuyen al fortalecimiento de

los niveles de transparencia y buen gobierno en la gestión pública, lo cual genera confianza en la comunidad internacional y empodera a los ciudadanos como corresponsables en la defensa del interés público.

La divulgación de la información sobre el ejercicio del control fiscal y la implementación de políticas y medidas anticorrupción, así como el comportamiento ético y organizacional de nuestros funcionarios, fueron resaltados en la medición del Índice de Transparencia que realizan Transparencia por Colombia, la Unión Europea, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Estas políticas y estrategias van de la mano con las tendencias globales de evaluación de la gestión pública que realizan los organismos multilaterales a los gobiernos nacionales, como criterio para su inclusión en organizaciones que promueven la cooperación económica.

Finalmente, esta publicación es el resultado de una alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del departamento del Valle y la Universidad del Valle-Facultad de Ciencias de la Administración, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento y los docentes del Departamento de Contabilidad y Finanzas, que implicó no solo el trabajo atinente al presente documento de Innovación, sino que incluyó la evaluación de las políticas sectoriales contenidas en los informes de las auditorías a las políticas de Salud, Deporte, Vivienda, Sistema General de Regalías, concesión vial Buga-Tuluá, La Paila, La Victoria, sino que requirió complementar una formación académica mediante el diplomado de “Análisis y evaluación de Políticas Públicas y Gestión Pública”, lo cual significó un esfuerzo adicional en tiempo y estudio para un número importante de nuestros funcionarios, lo que en suma constituye una innovación institucional, dado que el ejercicio de control fiscal generalmente se realiza desde una perspectiva técnica, sin posibilidad o espacio para problematizar los hallazgos de las auditorías desde otros enfoques teóricos y metodológicos que los relacionen con las políticas públicas y el modelo de gestión pública, orientándose hacia el aspecto de la evaluación, entendida ésta como posibilidad de ir más allá del cumplimiento formal de la norma o el requisito del indicador y considerar el impacto de éste cumplimiento en la materialización de los principios de eficacia, eficiencia y economía en el proceso de modernización del Estado. Se espera que éste y los demás documentos resultantes de este ejercicio académico sirvan como modelo para que otros organismos de control retomen esta experiencia y la adapten a sus necesidades institucionales y especificidades de los territorios.

Adolfo Weibar Sinisterra Bonilla
Contralor Departamental Valle del Cauca
Diciembre de 2015

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	13
2. CÓMO SE HIZO ESTA PUBLICACIÓN	17
3. INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	19
3.1 La Nueva Gerencia Pública e innovación organizacional	19
4. INNOVACIONES EN EL CONTROL FISCAL DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA.....	23
4.1 Acercamiento al ciudadano: observatorio del control fiscal	24
4.2.1 Rendición de Cuentas en Línea – RCL.....	28
4.2.2 Control fiscal en tiempo real a proyectos de infraestructura física.....	32
4.2.3 Evaluación financiera con énfasis en las rentas	34
4.2.4 Énfasis en la evaluación de políticas públicas	38
4.3 Mejoramiento de los procedimientos de auditoría	42
4.3.1 Guía de auditoría que realiza la Contraloría Departamental del Valle del Cauca	42
4.3.2 Herramientas para el seguimiento y medición de la eficiencia y productividad del control fiscal	46
4.3.3 Revisión y ajuste del sistema de calidad para el control fiscal	49
5. IMPACTOS DE LAS INNOVACIONES EN	55
EL CONTROL FISCAL	55
5.1 Impactos en la construcción de ciudadanía.....	55
5.2 Impactos en la gestión de los recursos públicos	56
6. REFERENCIAS.....	59

INDICE TABLAS

Tabla 1. Funcionarios participantes de los grupos focales sobre el tema de innovaciones en el control fiscal..... 17

Tabla 2. Comportamiento de los tributos en la adición central departamental..35

Tabla 3. Contenido general de la guía.....43

Tabla 4. Ficha del indicador48

Tabla 5. Procedimientos con modificaciones durante el periodo 2012 - 2015 .50

Tabla 6. Estudios especiales e informes macro de políticas públicas57

INDICE TABLAS

Figura 1. Ventana de entrada al Observatorio del Control Fiscal25

Figura 2 . Ventana de entrada al Observatorio del Control Fiscal25

Figura 3. Menú de acceso para los auditores26

Figura 4. Ventana principal del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL30

Figura 5. Ciclo de la política pública41

Figura 6. Cadena de valor de la gestión pública46

1. INTRODUCCIÓN

Con los avances y retrocesos que ha experimentado el proceso de descentralización en Colombia y la crisis fiscal que se presentó en los entes territoriales y sus entidades descentralizadas a finales de la década de 1990, fue necesario implementar una serie de reformas administrativas con criterios fiscales (reducción de los gastos de funcionamiento) y no técnicos, que afectaron la capacidad institucional y de gestión de los entes territoriales y los organismos de control. Estos hechos generaron las condiciones para desarrollar un trabajo en red y de cooperación entre actores que tienen como objetivo misional contribuir, desde sus capacidades y experticias, a una sociedad en la que prevalezca el interés público sobre el interés privado, dado que aunque este último es público y legítimo, no necesariamente representa los intereses de la sociedad.

En reconocimiento implícito de este contexto, el Congreso de la República promulgó la Ley 1474 de 2011, mejor conocida como estatuto anticorrupción, que promueve la conformación de alianzas estratégicas entre las contralorías territoriales, la academia y otras organizaciones de estudios e investigación social, con el propósito de ejercer con fines preventivos el control fiscal y social a la formulación y presupuestación de las políticas públicas y los recursos del erario comprometidos en su ejecución (Artículo 121 de la Ley 1474 de 2011).

Es así, como la Contraloría Departamental del Valle del Cauca invitó a la Universidad del Valle, como institución pública de carácter regional, a aunar esfuerzos para fortalecer sus respectivas capacidades de análisis y evaluación de política y gestión públicas en el Departamento, desde una perspectiva sistémica-relacional, por medio de la contextualización y conceptualización de los informes de control fiscal relacionados con el Sistema General de Regalías para el caso del Valle, la concesión vial Buga-Tuluá-La Paila- La Victoria, la red de salud pública departamental, la política de vivienda y deporte, y las innovaciones (metodológicas, de enfoque y gestión), así como la realización de recomendaciones de política y gestión para el mejoramiento de las prácticas organizacionales de las instituciones que son objeto de control por parte de la Contraloría Departamental del Valle.

Esta publicación corresponde a los procesos de innovación en el control fiscal que se fortalecieron bajo la administración del Doctor Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla, que, en algunos casos, como el Sistema de Rendición de Cuentas en

Línea – RCL, se iniciaron en otra administración, y en otros, representan modificaciones promovidas por esta administración, relacionadas con el enfoque y los procedimientos del control fiscal. Cabe mencionar que “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” (Ley 42 de 1993, Art. 4). Este control debe ser ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales. De igual manera, el Artículo 3 de esta Ley establece que “son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental y municipal y las entidades de este orden enumeradas en el Artículo 2° de la misma Ley”.

Por lo anterior, las Contralorías Territoriales deben establecer la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen, por acción o por omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado; deben imponer sanciones pecuniarias y las demás acciones derivadas del ejercicio de la vigilancia fiscal, procurando el resarcimiento del patrimonio público. La Contraloría Departamental del Valle del Cauca tiene como misión ejercer control fiscal al patrimonio público vallecaucano de una manera eficiente, incluyente y duradera, para contribuir a la construcción de una cultura de pertenencia para la defensa de lo público. En este sentido, se propuso como parte de su Plan Estratégico 2012 – 2015 el ejercicio del control fiscal de forma oportuna y con calidad, y por ello inició el proceso de fortalecimiento de iniciativas existentes y la generación de innovaciones que contribuyeran al cumplimiento de sus objetivos misionales.

La publicación tiene como objetivo sistematizar estos procesos de innovación, que deberían tener continuidad en las próximas administraciones de la Contraloría Departamental y ser replicados por otros órganos de control, de acuerdo con las necesidades y particularidades de los territorios, así como con sus debilidades y fortalezas organizacionales. El documento está constituido por cuatro partes principales. En primer lugar, se describe la metodología que se utilizó para documentar y caracterizar los procesos de innovación, en la cual participaron activamente los funcionarios que han hecho parte de su diseño e implementación. En segundo lugar, se presentan algunos elementos conceptuales que contextualizan las innovaciones en el sector público como resultado del nuevo modelo de gestión que incorpora los principios de economía, eficiencia y eficacia en la gestión pública y que hasta hace algunas décadas parecían sólo funcionales para la gestión privada.

La tercera parte corresponde a la caracterización de cada una de las innovaciones en el control fiscal, a partir de su clasificación en tres grupos: acercamiento al ciudadano, fortalecimiento del control fiscal y de las prácticas organizacionales de la contraloría para el desarrollo de las auditorías. Por último, se sintetizan los

impactos de estas innovaciones en aspectos como la construcción de ciudadanía, el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos por parte de las entidades sujeto de control y el incremento de la productividad del trabajo de la Contraloría.

Finalmente, esta alianza entre la Contraloría Departamental, como principal organismo de control fiscal del departamento, y la Universidad del Valle, por medio del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento, también representa una innovación institucional, dado que el ejercicio de control fiscal, por lo general, se realiza desde una perspectiva monolítica y técnica, en la que poco se problematizan los hallazgos de las auditorías desde otros enfoques teóricos y metodológicos que los relacionen con las políticas públicas y el modelo de gestión pública, en los que se materializan los principios de eficacia, eficiencia y economía del proceso de modernización del Estado.

2. CÓMO SE HIZO ESTA PUBLICACIÓN

Esta publicación es un reconocimiento a las diversas innovaciones que realizó la Contraloría Departamental del Valle del Cauca en el periodo 2012 – 2015, en términos del mejoramiento de su gestión en el marco de la arquitectura institucional vigente en materia de control fiscal en el país. La mayor parte de la documentación que se utilizó como fuente de información corresponde a literatura gris que reposa en la entidad como documentos de trabajo y en el conocimiento de los procesos y procedimientos por parte de los funcionarios, quienes hacen parte de la memoria institucional de la Contraloría.

Para documentar cada uno de los procesos de innovación, se realizaron dos grupos focales en las instalaciones de la Contraloría Departamental, en los meses de octubre y noviembre de 2015, en los que participaron los funcionarios que se listan en la Tabla 1. La discusión que se originó en los grupos focales giró en torno a preguntas relacionadas con la caracterización de cada uno de los procesos de innovación (participación ciudadana, rendición de cuentas, etc.), así como sobre el origen e impacto de los mismos, tanto en el interior de la entidad como en los resultados de su quehacer institucional en las entidades sujeto de control y la comunidad.

Tabla 1. Funcionarios participantes de los grupos focales sobre el tema de innovaciones en el control fiscal

Nombre	Cargo	Profesión
Martha Rosmery Castrillón	Subcontralora Departamental del Valle	Trabajadora Social
Jorge Antonio Quiñones Cortes	Director Operativo de Control Fiscal	Contador Público
Ana Milena Casas	Jefe Oficina Asesora de Planeación	Administradora de Empresas
Viviana Castillo Ruiz	Directora Técnica Infraestructura Física	Arquitecta
Hernán Saldarriaga	Subdirector técnico e informático	Ingeniero de Sistemas
Zorelly Echeverry Valencia	Profesional - Comunicaciones	Comunicadora Social
María Fernanda Ayala Zapata	Profesional Especializada	Contadora Pública
Claudia Jimena Orozco	Profesional Especializada	Administradora de Empresas

De igual manera, los funcionarios de la Contraloría involucrados en los procesos de innovación compilaron y centralizaron información institucional dispersa, que fue la base para la elaboración de esta publicación, junto con los documentos de trabajo que soportan los resultados de las innovaciones, tales como la guía de auditoría, la metodología para la construcción de indicadores de gestión y resultados del proceso fiscal, las resoluciones que reglamentaron el Observatorio del Control Fiscal y el Sistema de Rendición de Cuentas en Línea – RCL, los planes de calidad de los procesos de control fiscal macro y micro, entre otros.

Los procesos de innovación se clasificaron teniendo en cuenta sus impactos en las dinámicas organizacionales de la contraloría y los resultados de su quehacer como órgano de control, tanto en las entidades auditadas, como en el fortalecimiento de la ciudadanía para el control social de la gestión de los recursos públicos. En este sentido, los procesos se clasificaron en los siguientes grupos de innovaciones: a) Acercamiento al ciudadano, con el observatorio del control fiscal; b) Mejoramiento del control fiscal, mediante el Sistema de Rendición de Cuentas en Línea – RCL, el control fiscal en tiempo real a proyectos de infraestructura física, la evaluación financiera con énfasis en las rentas y el énfasis en la evaluación de políticas públicas. Finalmente, en el grupo c) Mejoramiento de los procedimientos de auditoría, se incluyeron procesos como la guía de auditoría que realiza la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, las herramientas para el seguimiento y medición de la eficiencia y productividad del control fiscal y la revisión y ajuste del sistema de calidad para el control fiscal. La caracterización de cada una de las innovaciones se realizó teniendo en cuenta aspectos como el objeto y las características generales del proceso de innovación, así como los impactos internos y externos que generó.

3. INNOVACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En principio, la aplicación del concepto de innovación estuvo restringida al sector productivo y al cambio tecnológico en el marco del capitalismo, como principio para incrementar la productividad del trabajo, la rentabilidad y la generación de riqueza en la sociedad. La innovación no se concebía en el sector público, dado que el Estado ejercía el monopolio en la prestación de bienes y servicios públicos (Ramírez-Alujas, 2012). Con la reconfiguración del modelo económico y del Estado, que inicia en la década de 1970, se modifica el paradigma vigente de administración pública, que transita de un enfoque burocrático a uno posburocrático, que se fundamenta en los principios de eficiencia, eficacia y economía. Es en este escenario que la innovación toma relevancia para el sector público, en la medida en que otros actores asumen la corresponsabilidad en la prestación de bienes y servicios públicos, así como en el bienestar de la población.

Por tanto, bajo este nuevo modelo de gestión pública, el Estado debe fortalecer sus estrategias de legitimación, entre ellas, la eficiencia y la eficacia en las prácticas de trabajo y la cultura organizacional, así como la promoción de la participación ciudadana en los procesos de gestión y toma de decisiones en los asuntos de interés público. En este sentido, la innovación no debe ser entendida exclusivamente en relación con la creación de un nuevo producto o servicios para la sociedad y que ayude a generar calidad de vida y bienestar social, sino que también se trata de mejorar los procesos y procedimientos administrativos, de manera que se genere valor tanto para la sociedad como para las organizaciones públicas.

Por lo anterior, los procesos de innovación en la gestión de lo público adquieren relevancia en el marco del modelo denominado Nueva Gerencia Pública, el cual genera las condiciones necesarias para el empoderamiento de los funcionarios públicos y los ciudadanos, como actores de la gestión pública, como se describe a continuación.

3.1 LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA E INNOVACIÓN ORGANIZACIONAL

En el marco del modelo de desarrollo endógeno, con la política de sustitución de importaciones que tuvo vigencia en el periodo 1930 - 1980, la gestión pública en Colombia se realizaba siguiendo los lineamientos del paradigma burocrático,

que hizo parte de los objetivos de los procesos de modernización económica e institucional del país. El enfoque burocrático se fundamenta en los planteamientos de Max Weber y se caracteriza por estructuras organizacionales jerárquicas, división del trabajo, meritocracia en el proceso de selección de personal y profesionalización en la función pública, así como un alto grado de racionalidad y de formalismo jurídico en los procesos administrativos (Alcaldía de Buenaventura – Instituto de Prospectiva Innovación y Gestión del Conocimiento-IPIGC, 2014). De este tipo ideal burocrático se implementaron principalmente aspectos como la división del trabajo, la formalización jurídica y las relaciones jerárquicas, combinadas con lógicas de patrimonialismo, que se caracterizan por un fuerte énfasis en la discrecionalidad del funcionario para la asignación de los recursos públicos y el favorecimiento de ciertos grupos de interés.

Con la implementación del neoliberalismo y los procesos de reforma del Estado en Colombia, desde comienzos de la década de 1990 se empezó a implementar el nuevo modelo de gestión pública denominado “Nueva Gerencia Pública”, que asume la racionalidad productiva instrumental característica del sector privado en la gestión de lo público, y se expresa en la premisa fundamentalmente gerencialista de la orientación a resultados bajo la conocida fórmula de las 3E (Eficiencia, Eficacia y Economía). Las principales características del nuevo modelo de gestión se describen a continuación (Gobernación del Valle del Cauca – IPIGC, 2014):

- La orientación a resultados, con medición del desempeño, buscando con ello mejoras sustantivas en la economía, eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, para generar valor público mediante el encadenamiento de insumos, procesos, productos, resultados e impactos.
- La calidad, entendida como la creación de una cultura transformadora que impulsa la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, mediante la estandarización y certificación de procesos conforme a normas auditadas por especialistas públicos y privados acreditados.
- Uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la comunicación (TIC) y gobierno electrónico, como soporte para la interacción en línea con los involucrados (internos y externos), mediante el desarrollo de plataformas y capacidades que integren la administración pública al entorno digital y se construyan nuevos canales para facilitar el acceso de la ciudadanía al gobierno, entre ellos la participación, el control de la corrupción y la rendición de cuentas.
- La descentralización organizacional, mediante la separación de la formulación, regulación y evaluación de las políticas públicas, de la ejecución,

financiación y operación de las mismas, excepto en aquellas funciones propias del Estado.

- Desconcentración y delegación de funciones y responsabilidades, lo que implica la conformación de equipos de trabajo polivalentes y flexibilización laboral, así como el establecimiento de nuevos tipos de control administrativo por resultados, control contable de costos y control social.
- Arquitecturas organizacionales planas y flexibles, con menos niveles jerárquicos, más cerca de los ciudadanos, con objetivos más focalizados que posibiliten la medición y evaluación del desempeño.
- Trabajo en red y alianzas público-privadas, en búsqueda de una prestación más eficiente de los servicios que son función esencial del Estado, bajo un nuevo modelo de gobernanza democrática.
- La orientación al ciudadano-usuario, que trasciende la lógica del ciudadano-cliente en la que se paga por un servicio, a una lógica en la que el ciudadano participa en la gestión de los bienes y servicios públicos.
- Transparencia, buen gobierno, rendición de cuentas (accountability) y responsabilización de los administradores ante la sociedad, pues en la medida que se otorgan facultades y empoderamiento a niveles inferiores de la pirámide organizativa, la profesionalización no es una condición auto-inmune a la corrupción.
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y control social de la gestión pública, superando el modelo de democracia representativa, para avanzar hacia una nueva ciudadanía en la que haya inclusión, visibilidad y deliberación en el ciclo de las políticas públicas.

Se debe reconocer que estos principios de la Nueva Gerencia Pública no se han implementado tal cual en la administración pública del país, en gran medida por las características asimétricas de cada región relacionadas con sus niveles de desarrollo y las capacidades institucionales de los gobiernos locales. Por lo anterior, lo que se presenta en el país son modelos híbridos de gestión pública que combinan prácticas y características de los modelos pre-burocrático, burocrático y la nueva gerencia pública.

A pesar de este escenario, el entorno político, económico y social demanda innovaciones tanto institucionales como organizacionales en la administración pública, que le permitan al Estado en sus diferentes niveles de gobierno canalizar las demandas de buen gobierno que realiza el sector productivo en un contexto de globalización de los mercados, así como los requerimientos de los ciudadanos en relación con el mejoramiento en la prestación de los bienes y servicios públicos vitales para la calidad de vida de la población. En este sentido, y tal como lo plantea Ramírez-Alujas (2012), la innovación es un fenómeno complejo y sistemático en el que confluyen diferentes actores, cuyas relaciones, capacidades e infraes-

estructura facilitan o condicionan el proceso. Las organizaciones y quienes trabajan en ellas son los actores principales de la innovación, sin embargo, se requiere del desarrollo de una ciudadanía activa que permita aprovechar los recursos disponibles en la sociedad del conocimiento y las ventajas que otorga la generación de valor compartido, en donde los *stakeholders* tienen una corresponsabilidad en la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen.

La innovación se puede aplicar en múltiples ámbitos del sector público, entre ellos, el mejoramiento de los servicios que oferta el Estado; estrategias que promuevan el uso de las TIC entre los clientes internos y externos, para una mayor eficacia de los procesos administrativos, mediante la apertura, disponibilidad y reutilización de datos públicos, el fomento de espacios participativos y el uso de redes sociales, entre otros; así como la aplicación de dispositivos tecnológicos y modelos de gestión para rediseñar procesos y simplificar procedimientos (Ramírez-Alujas, 2012).

De acuerdo con Ramírez-Alujas (2012), existen cuatro elementos centrales que se deben tener en cuenta en los procesos de innovación en la administración pública. En primer lugar, la innovación parte de la generación de buenas ideas, pero ello no es suficiente ya que se requiere que estas sean implementadas; en segundo lugar, la implementación de estas ideas deben generar un impacto positivo o valor público, aunque esto sea difícil de medir; en tercer lugar, es importante medir los cambios que se realicen, dado que las innovaciones por lo general afectan a quienes las implementan, así como diferenciar entre los cambios menores que forman parte de las operaciones diarias, de los procesos derivados de la innovación; finalmente, considerar que las innovaciones provienen de decisiones tomadas por la propia organización, lo cual es diferente a los cambios adaptativos que se deben asumir por modificaciones en la arquitectura institucional del sector.

Finalmente, las innovaciones en el sector público deben conducir a la generación de valor público, que no solo se relaciona con el incremento en la productividad de los procesos administrativos, sino con la construcción de ciudadanía y la profundización de la democracia desde lo local. Ello resulta fundamental en Colombia, dados los bajos niveles de acceso y empoderamiento de la población al uso de las TIC para la realización de trámites administrativos y el ejercicio del control social a la gestión pública.

Es por ello que los procesos de innovación deben ir acompañados del fortalecimiento de las capacidades de los individuos, para mejorar su competitividad en el marco de la sociedad del conocimiento. Las cifras del uso del internet en Colombia son desalentadoras en este sentido, dado que las redes sociales y el entretenimiento alcanzan el 79% y el 70%, respectivamente, de las preferencias de uso por parte de los individuos, mientras que la consulta de información gubernamental y el gobierno en línea sólo alcanzan el 42% y el 38%, respectivamente (Varela y otros, 2015).

4. INNOVACIONES EN EL CONTROL FISCAL DE LA CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL VALLE DEL CAUCA

La Contraloría Departamental del Valle del Cauca, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y dando continuidad a las políticas de modernización del Estado, se propuso liderar procesos de innovación en su gestión, con el objetivo de cumplir con su misión y coadyuvar a la materialización del Estado Social de Derecho. Así mismo, como ente de control está obligado a seguir los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública, que en su calidad de entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional busca promover el mejoramiento continuo de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos en todo el territorio nacional.

De acuerdo con lo anterior, y en concordancia con las directrices de la Nueva Gerencia Pública, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, en cumplimiento de su función constitucional orientó su gestión en la administración del periodo 2012 - 2015 en la materialización de proyectos innovadores que permitan fortalecer el proceso auditor, la gestión de las entidades objeto de control fiscal y las capacidades de la ciudadanía en defensa del interés público.

En este capítulo se documentan los procesos de innovación teniendo en cuenta su clasificación en tres grupos: a) Acercamiento al ciudadano, con el Observatorio del control fiscal; b) Mejoramiento del control fiscal, mediante el Sistema de Rendición de Cuentas en Línea – RCL, el control fiscal en tiempo real a proyectos de infraestructura física, la evaluación financiera con énfasis en las rentas y el énfasis en la evaluación de políticas públicas y, finalmente, c) Mejoramiento de los procedimientos de auditoría, en los que se incluyen procesos como la guía de la auditoría que realiza la Contraloría Departamental, las herramientas para el seguimiento y medición de la eficiencia y productividad del control fiscal y la revisión y ajuste del sistema de calidad para el control fiscal.

4.1 ACERCAMIENTO AL CIUDADANO: OBSERVATORIO DEL CONTROL FISCAL

Una de las principales innovaciones que realizó la Contraloría durante el periodo 2012 - 2015 fue el diseño e implementación del Observatorio del Control Fiscal, que consiste en un sistema de información en línea que suministra a los ciudadanos información actualizada, oportuna, confiable y relevante de los procesos de auditoría que realiza la entidad de acuerdo con su Plan General de Auditoría (PGA). Este sistema le permite a la ciudadanía ejercer control de la gestión de los recursos públicos que ejecutan la Gobernación del Valle del Cauca y sus entidades descentralizadas, así como los municipios de categoría 5 y 6 que no disponen de un órgano de control. De igual forma, les permite a los funcionarios de la Contraloría ingresar de manera remota, la información correspondiente a las auditorías que estén realizando, así como obtener datos de las mismas en tiempo real.

La idea del observatorio surgió bajo la administración del Dr. Adolfo Weybar Sinisterra Bonilla como parte del Plan de Estratégico de la Contraloría, que busca dar cumplimiento a los objetivos misionales relacionados con la transparencia en la gestión pública, el mejoramiento continuo de la calidad del control fiscal y la generación de herramientas participativas que permitan al ciudadano ejercer control social sobre el manejo de los recursos públicos, en el marco de la democracia participativa.

¿Qué información pueden consultar los ciudadanos?

Los ciudadanos pueden acceder al sistema de información sin requerir un usuario de autenticación, tal como se observa en la Figura 1. El acceso se encuentra en la página principal del portal de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca (<http://www.contraloriavalledelcauca.gov.co/>). Los ciudadanos pueden hacer seguimiento al proceso auditor, dado que tienen la posibilidad de consultar el plan de auditorías que anualmente diseña la Contraloría, el listado de funcionarios a los que les fueron asignadas las auditorías y las mesas de trabajo en las que se discuten los procedimientos y el desarrollo de las mismas. Los informes finales de las auditorías también se publican, con lo cual el ciudadano cuenta con información tanto del proceso de la auditoría como de sus resultados. La ciudadanía también tiene la opción de enviar sugerencias a la Contraloría acerca del sistema de información, así como de fallos o recomendaciones al proceso auditor de su interés, a través del menú que se ilustra en la Figura 2.

Para dar a conocer el Observatorio del Control Fiscal y acercar al ciudadano a los temas que maneja la Contraloría Departamental, la entidad diseñó e implementó estrategias pedagógicas de carácter lúdico,

focalizadas principalmente en los municipios con menor demanda en el acceso a la información del observatorio, así como en la población joven que por lo general presenta apatía e inconformismo frente a la participación en defensa y control de los recursos públicos.



Figura 1. Ventana de entrada al Observatorio del Control Fiscal



Figura 2. Ventana de entrada al Observatorio del Control Fiscal

¿Cuál es la utilidad del Observatorio para las funciones del auditor?

El Observatorio les permite a los funcionarios involucrados conocer de manera integral y en tiempo real el proceso auditor, desde el momento en que se define el PGA hasta que se entrega el informe final. Además de lo anterior, cada funcionario tiene un rol específico en el proceso auditor y, en función de ello, tiene los permisos necesarios para ingresar información al sistema según su competencia. Por ejemplo, los coordinadores de los procesos de auditoría son los que tienen el

permiso para registrar el PGA, los memorandos de asignación (auditorías que le corresponden a cada funcionario), las mesas y el plan de trabajo (Figura 3). La Oficina de Control Fiscal es la que tiene la competencia para ingresar el informe preliminar para que todos los miembros del Comité de calidad de las auditorías lo puedan revisar y realimentar, así como ingresar el informe final, una vez haya sido revisado y aprobado por el Contralor Departamental. Por su parte, la dirección de la Contraloría, hace seguimiento a la información que se registra en el Observatorio y les reporta a los funcionarios los fallos que se estén presentando en relación con el cumplimiento del PGA, las mesas de trabajo, cronogramas, requerimientos, etc. De igual manera, atiende las sugerencias que realiza la comunidad.



Figura 3. Menú de acceso para los auditores

¿Cuál es el aporte del Observatorio al mejoramiento del proceso auditor?

El Observatorio ha tenido un impacto positivo tanto en el interior de la Contraloría como frente a la ciudadanía, en los siguientes aspectos:

- Descentralización del proceso auditor y, en esa medida, conocimiento integral del proceso auditor por parte de las diferentes dependencias y funcionarios involucrados.
- Disminución del tiempo de realización de cada auditoría, ya que la información se ingresa, se revisa y se retroalimenta en tiempo real, permitiendo con ello que se auditen más entidades anualmente.
- Mejoramiento de la calidad de las auditorías, dado que tanto los funcionarios como los ciudadanos tienen acceso a la información correspondiente a cada proceso auditor y, por tanto, pueden identificar los fallos que se presenten en cada proceso, así como realizar sugerencias para corregir las deficiencias.
- Permite que los ciudadanos conozcan de manera eficaz el proceso y los resultados de las auditorías, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, en el marco de las tendencias globales de transparencia y buen gobierno. Este nuevo medio de difusión del proceso y los resultados de las auditorías complementa los foros con la comunidad

que tradicionalmente realiza la Contraloría y evita que los ciudadanos se desplacen físicamente a la entidad para acceder a la información. No obstante, cabe mencionar que el nivel de participación de la comunidad en el uso de esta herramienta aún es bajo, dada la resistencia cultural que tiene la mayoría de ciudadanos colombianos en el uso de las TIC para realizar trámites con entidades gubernamentales, en el marco de lo que se conoce como *gobierno en línea*.

- Acercamiento del ciudadano al conocimiento técnico en el que se fundamenta el control fiscal, permitiendo con ello que temas que en principio eran ajenos a la ciudadanía tengan ahora un mayor potencial para ser usados como herramienta de control social.
- Contribuye a fortalecer las capacidades de control social de las organizaciones de veeduría ciudadanas y comunitarias, en la fiscalización de los bienes públicos.

Características técnicas del Observatorio del Control Fiscal

El Observatorio del Control Fiscal es un software que está desarrollado en el Lenguaje de programación PHP (Hypertext Pre-processo), que se utiliza para el desarrollo de aplicaciones en ambiente web. La base de datos se encuentra diseñada en el sistema MySQL. Por ser un sistema de información en línea, facilita la interacción con los usuarios.

4.2 MEJORAMIENTO DEL CONTROL FISCAL

Como parte de sus objetivos misionales, la Contraloría Departamental estableció en su Plan de Desarrollo de 2012 – 2015 una política de calidad para el mejoramiento del control fiscal, mediante el fortalecimiento de procesos y la puesta en marcha de nuevas estrategias que aportaran a la eficiencia y eficacia de las auditorías, así como a la gestión de los recursos públicos por parte de los sujetos de control. En este sentido, apostó por un cambio de enfoque en el control fiscal, al implementar procedimientos orientados a: promover el ejercicio del control fiscal en tiempo real y no *ex post*, como tradicionalmente se realiza; hacer control fiscal de los ingresos que manejan los sujetos de control y no de los gastos; e incursionar en la evaluación de políticas públicas como parte del control fiscal macro que deben realizar las Contralorías.

4.2.1 Rendición de Cuentas en Línea – RCL

Se entiende por cuenta la información que deben presentar a las Contralorías los respectivos responsables sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, que hayan realizado en la administración, el manejo y los rendimientos de los fondos, bienes o recursos públicos. Todo funcionario o persona particular que administre y/o maneje fondos, bienes y/o recursos públicos tiene la responsabilidad y el deber legal y ético de responder e informar por la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.

La ley 42 de 1993, que establece la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, define en su Artículo 4 que el control fiscal será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la Ley.

No obstante, el ejercicio del control fiscal, que es aplicado a entidades públicas, privadas y mixtas que administran recursos del Estado, cada vez demanda mayor oportunidad para su realización y así evitar la materialización de riesgos plenamente identificados y documentados a través de los resultados plasmados en los diferentes informes de las auditorías. Los hallazgos identificados en las auditorías evidencian deficiencias administrativas, las cuales, conforme a la gravedad de los hechos identificados, pueden tener consecuencias ante otros órganos de control del Estado.

Los informes de auditorías se convirtieron, por lo tanto, en un resumen de todas las fallas administrativas de las entidades auditadas, con el agravante de que en la mayoría de los casos estas conllevan a la pérdida de recursos públicos que no son fácilmente recuperables así existan leyes, decretos y toda una estructura normativa en materia de la jurisdicción coactiva. Es por ello que resulta imperativo un cambio de enfoque hacia un control fiscal durante el proceso de ejecución de los recursos públicos, de manera que sea posible detectar y corregir a tiempo los fallos administrativos que conducen al detrimento patrimonial.

En el marco de este contexto, la Contraloría Departamental del Valle de Cauca, haciendo uso de su autonomía en el establecimiento de los procesos y procedimientos para realizar el ejercicio del control fiscal, desarrolló el Sistema de Rendición de Cuentas en Línea – RCL y lo reglamentó mediante la Resolución Reglamentaria 08 de julio 15 de 2013, “Por medio de la cual se prescriben los métodos, la forma, términos y procedimientos para la rendición de la cuenta y la presentación de informes, se reglamenta su revisión y se unifica su información”. Con este sistema la Contraloría se propone contribuir a que las entidades sujeto

de control puedan conocer y corregir a tiempo sus deficiencias administrativas. En la Resolución se establecen aspectos como:

- La Contraloría Departamental del Valle del Cauca podrá adicionar e implementar en el Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL, cuenta o informes, determinando cuáles son los sujetos de vigilancia y control fiscal que están obligados de rendirla, el responsable, el contenido, el periodo y los términos para su rendición (Art. 4, Parágrafo 1).
- Las entidades sujetas de control deberán parametrizar la información al momento de realizar la rendición de cuentas a través de los siguientes procesos: entidades (persona natural y persona jurídica); mis parámetros (componentes: Maestro de Indicadores, Homologación de Fuentes, Homologación de Rubros y Cuentas Bancarias) (Art. 5, Parágrafo 1).
- El Representante legal, el Jefe de la Entidad, o quien haga sus veces, son responsables de la integridad y veracidad de la información presentada en la cuenta e informes mediante el aplicativo Sistema de Rendición de Cuentas en Línea “RCL” (Art. 43).

El Sistema RCL es una herramienta web que facilita el control fiscal en tiempo real mediante la evaluación de los procesos que cumplen las entidades sujetas de control, desde la planeación hasta su ejecución (Figura 4). Este programa es líder a nivel nacional por su filosofía de control oportuno y su capacidad de integrar toda la información requerida en el proceso auditor. Así mismo, porque sirve de apoyo a las entidades sujetas de control en el fortalecimiento de su planificación estratégica, la simplificación de trámites y la garantía de consistencia de los datos.



Figura 4. Ventana principal del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea - RCL

El sistema en línea tiene como antecedentes varias iniciativas sobre la rendición de cuentas, que se empezaron a implementar en la Contraloría Departamental desde la década del 2000. Entre estas iniciativas se encuentran Redvalle, que consistía en el copiado de la información en CD-Room y su entrega directa a la Contraloría, o el Sistema de Rendición de Cuentas SIRCVALLE, que realizó avances incrementales mediante el diligenciamiento de formatos en hojas de cálculo de Microsoft Excel, en ambiente web. RCL corresponde a un nivel avanzado de uso de las TIC para la rendición de cuentas, basado en la gestión de información por procesos y no por resultados (formatos), como tradicionalmente se realizaba.

Este avance implicó un cambio cultural significativo, tanto en los auditores como en los sujetos de control, relacionado con el diligenciamiento y acceso a la información en tiempo real y la posibilidad de tener una visión integral del proceso auditor (compromisos y obligaciones, presupuesto, planeación, etc.). Para dar a conocer y facilitar la adaptación al sistema por parte de los funcionarios y entidades sujeto de control, la Contraloría Departamental realiza constantemente capacitaciones sobre el funcionamiento del sistema. En el año 2015 las capacitaciones ascendieron a 149 funcionarios de 29 entidades sujetas de control.

El sistema RCL es un programa que en la actualidad tiene una completa funcionalidad y diversas potencialidades para el fortalecimiento del control fiscal que realiza la Contraloría, la gestión de los recursos por parte de los sujetos de

control y el fomento del control social en defensa de lo público. No obstante, como cualquier sistema de información, se encuentra en una etapa de continuo diseño e implementación de nuevos requerimientos, ya sea por modificaciones en la legislación o porque son requeridos por los funcionarios de la Contraloría o los sujetos de control.

Con el fin de fortalecer el proceso de control fiscal, el Sistema RCL tiene entre sus principales objetivos:

1) Convertir la Rendición Pública de Cuentas en Línea en un insumo para el proceso auditor. En la actualidad el sistema es usado por todos los sujetos objeto de control y tiene un total de 1920 auxiliares activos, que registran la información. También cuenta con 218.325 personas registradas como naturales y 73.279 como personas jurídicas. De esta manera, la Contraloría espera que en un futuro cercano la utilización de este sistema contribuya a disminuir el tiempo de realización de las auditorías y, por tanto, mejorar la capacidad de auditar a una mayor cantidad de entidades anualmente.

2) Mediante el uso del sistema RCL la Contraloría tiene la posibilidad de realizar el control fiscal durante el proceso de gestión y ejecución de los recursos y no ex post, como se realizaba anteriormente. Por tanto, este cambio de enfoque contribuye al fortalecimiento de la planeación estratégica de las entidades sujeto de control, dado que los auditores pueden identificar fallos que podrían ser corregidos a tiempo, para alcanzar una adecuada ejecución y un mayor impacto social de los recursos públicos.

Lo anterior significa que el proceso de rendición de cuentas ya no sería una actividad adicional que se realiza al final del periodo fiscal, sino un proceso continuo que haría parte de las actividades diarias de las entidades públicas y particulares que manejan recursos públicos. En este sentido, la rendición de cuentas dejaría de ser un “ritual publicitario” para convertirse en un derecho de los ciudadanos y una obligación de los gestores fiscales.

3) Parte de la información que se registra en el sistema RCL puede ser consultada por la ciudadanía en general (planes de desarrollo, contratación, presupuesto aprobado, proyectos, etc.), lo que significa que ahora dispone de información oportuna y más confiable, para el ejercicio del control social, como estrategia para profundizar la democracia en el ámbito local.

¿Qué información se registra en el sistema RCL?

En el sistema se ingresa información sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero (presupuesto y movimientos presupuestales –recaudos y egresos, contratación), el Plan de Desarrollo y la formulación de proyectos de cada entidad. Permite que tanto los auditores como los usuarios sujetos de control generen informes de rendición de cuentas, financieros, de planeación y planes de mejoramiento.

¿Qué información puede consultar la ciudadanía?

Los ciudadanos pueden ingresar al Sistema de Rendición de Cuentas sin necesidad de estar registrados. Desde aquí pueden consultar información relacionada con los planes de desarrollo, presupuesto inicial, proyectos y contratos por municipio.

4.2.2 Control fiscal en tiempo real a proyectos de infraestructura física

Acorde con la filosofía y el enfoque de la rendición de cuentas en línea acerca de promover un control fiscal preventivo que se realice durante el proceso de ejecución de los recursos públicos, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca durante la vigencia 2014 y 2015 implementó el “Procedimiento para la revisión de la información sobre obras y proyectos de infraestructura física de los sujetos de control”, que le permitió ejercer control fiscal en tiempo real a los proyectos y obras de infraestructura física, en concordancia con el control fiscal posterior y selectivo determinado en el Artículo 4 de la Ley 42 de 1993.

La detección y corrección de fallos administrativos antes que conduzcan a la pérdida de recursos públicos es fundamental en los proyectos de infraestructura física (vías, vivienda, infraestructura hospitalaria y educativa), dado que no solo afecta a las entidades territoriales y descentralizadas que las ejecutan, sino que limitan la competitividad económica de los territorios y la calidad de vida de las personas, como parte de los fines esenciales del Estado.

El procedimiento anteriormente mencionado tiene como principal fin aplicar el control de gestión y resultados, a las obras y proyectos de infraestructura física desarrollados dentro de la jurisdicción y competencias de la Contraloría Departamental. El procedimiento se realizó tomando como punto de partida la revisión de la información rendida a través del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea – RCL, en el que se encuentra consolidada toda la información de contratación suscrita en la vigencia rendida por parte de los sujetos de control con una periodicidad bimestral y que involucra todas las etapas contractuales, con las actuaciones surtidas desde su inicio hasta el fin.

La información objeto de revisión por parte de la Contraloría en tiempo real son la suscripción del contrato, las actas y la liquidación, así como la supervisión e interventoría que se ejercerá sobre el mismo. Cada entidad debe entregar la información máximo cada dos meses, permitiendo con ello conocer el inicio y desarrollo de cada contrato rendido, con el fin de identificar posibles fallos administrativos de manera oportuna. Estos fallos son oportunamente comunicados al sujeto de control, de manera que la entidad tiene la posibilidad de identificar si estos representarán riesgos en la ejecución de los recursos, de manera que pueda tomar decisiones preventivas y oportunas o por el contrario aclarar aspectos que permitan justificar el desarrollo de la ejecución contractual.

Este ejercicio se desarrolló de manera selectiva, teniendo como criterio los riesgos que se han identificado y diagnosticado en la ejecución de proyectos de infraestructura a nivel nacional. Estos criterios son: 1) Concentración de contratación bajo la modalidad de mínima cuantía que pueden conllevar a eludir procesos de convocatoria pública; 2) Revisión y evaluación de contratos de mayor cuantía, que son ejecutados vía licitación pública y 3) Concentración de contratos en un mismo contratista. Una vez identificados los casos, se realizan desplazamientos a los distintos lugares de ejecución de las obras y se establece contacto con los interventores y supervisores responsables de la adecuada ejecución contractual del proyecto.

Una de las principales conclusiones del ejercicio de control fiscal en tiempo real a proyectos de infraestructura física es que la mayoría de las deficiencias administrativas identificadas en los informes de auditorías modalidad especial o regular, obedecieron a la omisión de oportunidad en la labor del interventor o supervisor designado, que de hecho conducen en algunos casos a presuntas conductas inadecuadas que desencadenan en investigaciones fiscales. De ser corregidas a tiempo las omisiones de la interventoría o supervisión de los contratos, se podrían recuperar en tiempo real recursos significativos, lo que se reflejaría en el cumplimiento y calidad de las obras. Entre los principales impactos y beneficios de la revisión de información en tiempo real y la identificación de fallos en la ejecución de proyectos de infraestructura, se encuentran los siguientes:

- Los organismos de control del país tendrían importantes ahorros de presupuesto en su estructura administrativa y en las investigaciones de tipo fiscal que realiza la Contraloría, las cuales han sido poco efectivas.
- La recuperación de recursos en tiempo real es de vital importancia para las obras de infraestructura física ejecutadas bajo tierra, tales como infraestructura de agua potable y saneamiento básico (acueductos, alcantarillados, plantas de tratamiento de aguas residuales, etc.) y cimentaciones de

obras arquitectónicas. Ello porque en la actualidad la auditoría se limita a determinar de manera cualitativa y a partir de registro fotográfico y memorias de cálculo elaborados por el interventor o supervisor durante la ejecución de la obra, una cuantificación ex post sobre el valor de la obra, y no como resultado de una medición y verificación directa de la misma. Sumado a lo anterior, generalmente las obras se visitan uno, dos y hasta tres años después de ser ejecutadas, lo que limita el ejercicio de auditoría especialmente en obras de mantenimiento que son difícilmente identificables en el tiempo. El control fiscal en tiempo real no interfiere ni representa conflicto de competencias con interventores o supervisores, ni tampoco implica coadministración.

- El principal beneficio de este ejercicio de control fiscal en tiempo real radica en que se realizó acompañamiento a interventores y supervisores, logrando con ello realimentación e identificación de falencias constructivas y administrativas, que fueron comunicadas con oportunidad y permitieron al sujeto de control evaluar y tomar acciones preventivas o correcciones antes de culminar la ejecución de las obras. Con ello se logró que las obras contratadas beneficiaran a la comunidad vallecaucana.

4.2.3 Evaluación financiera con énfasis en las rentas

Históricamente, el control fiscal se ha focalizado en la evaluación de los gastos (usos) que realizan los sujetos de control. No obstante, la Contraloría Departamental innovó en el enfoque de la auditoría al incursionar en el ejercicio del control fiscal orientado en los ingresos que son el soporte del funcionamiento e inversión de la administración pública. Este cambio de enfoque se articula con las tendencias internacionales y los procesos de transferencia de políticas públicas relacionados con el control al déficit fiscal y la evasión y elusión de impuestos, que afecta la inversión, la competitividad de las regiones y el bienestar social.

Este cambio de enfoque en el control fiscal es fundamental si se tiene en cuenta que los ingresos tributarios son la principal fuente de financiación de los gobiernos territoriales, dado que el Valle del Cauca, al igual que otros departamentos y municipios del país, tiene limitaciones para ajustarse a los cambios institucionales que demandan sus finanzas territoriales, por la dependencia financiera de los recursos transferidos por la Nación y su débil capacidad administrativa y de gestión financiera que se refleja en la asignación ineficiente del gasto. De acuerdo con el informe Valle del Cauca Visión 2032 (Gobernación del Valle – IPIGC, 2014),

.... en general, los municipios del Valle del Cauca y el departamento mismo adolecen de una baja capacidad y esfuerzo fiscal. El primer caso se entiende como la habilidad de los gobiernos sub-nacionales para incrementar sus recursos propios, ya sea por una débil estructura económica en la región, por una deficiente gestión en el recaudo, el clima político de la administración, entre otros. En el segundo caso, el esfuerzo fiscal hace referencia al grado en que un gobierno sub-nacional grava con impuestos las bases gravables que tiene disponibles; ello implica un ajuste detallado de su estructura tributaria, del sistema de exenciones prevalecientes y de la aplicación en los impuestos. Paralelamente, la aplicación del modelo de descentralización fiscal en el país adoptó un modelo intermedio, basado en un sistema de transferencias de recursos del nivel central hacia los niveles sub-nacionales para que éstos cumplan con las competencias delegadas. Producto de esto, muchas entidades territoriales han limitado su gestión financiera, por depender de los recursos por transferencias, lo que termina agravando la situación anteriormente descrita.

El ejercicio del control fiscal en los ingresos permite identificar deficiencias en la política tributaria de los entes territoriales. Así, por ejemplo, en la auditoría especial realizada por la Contraloría Departamental, se analizó y evaluó en forma detallada la estructura de cada uno de los impuestos manejados por el Departamento y se realizó seguimiento al comportamiento de sus rentas en los últimos tres años, con el fin de determinar las causas de las variaciones en las proyecciones y recaudo de las rentas departamentales (Tabla 2):

Tabla 2. Comportamiento de los tributos en la adición central departamental

DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA												
COMPORTAMIENTOS DE LAS RENTAS VIGENCIAS 2010-2011-2012												
(MILLONES DE PESOS)												
CONCEPTO	PRESUPUESTO DEFINITIVO			VAR. % 10-11		TOTAL EJECUTADO			VAR. % 10-11		% EJE 2010-2011	
	2010	2011	2012	11	11-12	2010	2011	2012	10-11	11-12	% EJE 2010	% EJE 2011
Impuesto de Vehículo Automotor	79.100	74.820	79.550	-5,4%	6,3%	70.658	74.789	79.955	5,8%	6,9%	89,3%	99,96%
Impuesto de Registro	63.034	58.035	57.544	-7,9%	-0,8%	55.140	58.478	57.147	6,1%	-2,3%	87,5%	100,76%
Sobretasa a la Gasolina	51.839	43.208	43.520	-16,6%	0,7%	43.285	43.434	43.563	0,3%	0,3%	83,5%	100,52%
Consumo de Cerveza, Refrescos	106.400	107.264	104.113	0,8%	-2,9%	101.240	102.034	105.242	0,8%	3,1%	95,2%	95,12%
Consumo de Licores y Vinos	68.697	66.570	70.120	-3,1%	5,3%	57.945	61.326	59.162	5,8%	-3,5%	84,3%	92,12%
Consumo de Cigarrillos y Tabaco	45.220	59.573	42.084	31,7%	-29,4%	45.521	42.161	41.849	-7,4%	-0,7%	100,7%	70,77%
Sobretasa al Cigarrillo	6.708	15.047	13.485	124,3%	-10,4%	5.624	13.417	13.572	138,5%	1,2%	83,8%	89,17%
Impuesto de Dequeño	2.500	2.025	2.205	-19,0%	8,9%	2.323	2.242	2.866	-3,5%	27,8%	92,9%	110,71%
Estampillas	74.441	84.271	83.121	13,2%	-1,4%	84.475	86.552	84.840	2,5%	-2,0%	113,5%	102,71%
Contribución a la Seguridad	1.000	701	1.000	-29,9%	42,7%	182	852	1.602	367,1%	88,0%	18,2%	121,55%
Part. en la Pro de Licores Distal	112.276	104.041	94.272	-7,3%	-9,4%	92.292	78.355	97.069	-15,1%	23,9%	82,2%	75,31%
Sobretasa ACPM	23.263	33.973	25.422	46,0%	-25,2%	31.423	22.309	25.097	-29,0%	12,5%	135,1%	65,67%
TOTAL	611.215	615.555	591.014	0,7%	-4,0%	590.109	585.949	611.964	-0,7%	4,4%	96,5%	95,19%

Fuente: Contraloría Departamental del Valle.

Cabe señalar que el Sistema Tributario Colombiano es uno de los más fluctuantes de Latinoamérica, debido a las constantes reformas realizadas por el legislador en materia tributaria. Estas decisiones han generado cierto grado de

inestabilidad jurídica para las empresas que quieren establecerse en el país y el aumento de presión sobre los contribuyentes ha conducido a aumentar los niveles de evasión y elusión.

Para el caso específico del departamento del Valle, se debe precisar que los impuestos dependen en un alto porcentaje del comportamiento de la economía regional y nacional por ser tributos de consumo, razón por la cual se presentan comportamientos irregulares en las proyecciones y recaudo de las rentas. No obstante, en el proceso auditor también se detectaron deficiencias en el control, manejo y fiscalización de las rentas departamentales, lo que significa una débil política fiscal departamental, que no tiene en cuenta las variables que afectan el recaudo ni acciones para corregirlas.

La debilidad de los procesos de fiscalización o investigación tributaria han generado los siguientes impactos en los recursos fiscales del departamento:

- El departamento dejó de percibir ingresos por \$8.136 millones por concepto del impuesto del vehículo automotor, dado que este tiene un carter superior a cinco años a la que no se le inició el proceso tributario correspondiente y por tal razón se encuentra prescrita (Ley 788 de 2002, Artículo 86). Esta situación evidenció la falta de aplicación de los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario en lo referente a la liquidación oficial, discusión y cobro de los impuestos que son competencia del departamento. La Unidad Administrativa Especial de Impuestos Rentas y Gestión Tributaria del departamento desconoce la renta potencial del Impuesto Automotor, hecho que genera pérdida de recursos importantes para la administración departamental, dado que no se tiene certeza de cuál es el monto de los recursos y, por ende, no se puede realizar un efectivo control y fiscalización a los mismos. La base de datos de los vehículos no refleja datos exactos como son las características del vehículo por las que se afecta la base gravable del mismo, tales como: cilindraje, avalúo y modelo. Esta situación incide en el valor de liquidación lo cual conlleva que el contribuyente pague menos impuestos.
- No hay una política fiscal departamental eficiente para el control del impuesto de sobretasa a la gasolina. El departamento no lleva un registro depurado y actualizado de los distribuidores y expendedores de gasolina que sirva de consulta y mecanismo de control. De igual manera, no se evidencia una planeación efectiva para las visitas a los sujetos pasivos del impuesto, específicamente los que presentan mayor riesgo en la liquidación, declaración y pago. Los seis grandes contribuyentes del impuesto le pagan al fisco departamental lo que ellos consideren.

- No se evidencian convenios entre los municipios y la gobernación del Valle, para aunar esfuerzos que permitan implementar actividades tendientes a controlar e incrementar el recaudo del impuesto de sobretasa a la gasolina, toda vez que son beneficiarios directos de este impuesto, actividades como: control del transporte terrestre de combustibles, hurto y comercio ilegal de hidrocarburos, calidad y medida, precios, compras y ventas de los combustibles.
- Hay deficiencias en la liquidación y cobro del impuesto de registro, que está constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los que sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio (La Ley 223 de diciembre de 1995 y el Decreto Reglamentario 0650 de 1996). No hay un pronunciamiento oficial y no se socializan las diferentes medidas adoptadas en el cobro o no cobro de ciertos actos, lo cual conlleva a que en los puntos de recaudo del impuesto no haya uniformidad. Esta situación puede representar pérdidas de recursos o demandas potenciales al departamento en caso de que no se haga una adecuada liquidación.
- En lo referente al Impuesto de Consumo de Licor, los operativos de fiscalización de rentas departamentales se centran en controlar a los pequeños comerciantes y descuidan a los grandes contrabandistas, dejando con ello de percibir el impuesto de los productos no declarados. Esta situación es producto del riesgo que genera el control de esta actividad para la integridad de los funcionarios, así como de la falta de coordinación institucional entre las diferentes agencias responsables y de negociación con otros departamentos, que permita una verdadera política de lucha contra el contrabando y la ilegalidad, que incluya el fomento de la cultura de la legalidad, así como una gestión efectiva para erradicar el fraude y la producción y comercialización de licor adulterado y estrategias de concientización a los consumidores sobre los riesgos que implican para la salud el consumo de este tipo de bebidas y el impacto que ello tiene sobre las finanzas públicas departamentales.

Entre las principales conclusiones de la auditoría especial a las rentas del departamento se identificó que es necesario el fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión del departamento, para la vigilancia y control de las rentas provenientes del monopolio de las actividades que generan impuestos para el departamento. Se requiere de esfuerzos y recursos importantes para fortalecer la Unidad Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria del Valle, con el objetivo de mejorar el recaudo y la fiscalización de las rentas del departamento.

Cabe mencionar que la Ley 617 de 2000 limitó los gastos de funcionamiento, restándole capacidad institucional y administrativa a la Gobernación, dado que las reformas administrativas implicaron desmantelamiento de la burocracia gubernamental y vinculación de personal por medio de la modalidad de prestación de servicios, que es inestable y más proclive a la influencia de intereses políticos y no institucionales.

Otro elemento central es el fortalecimiento de los sistemas de información que manejan las rentas departamentales, que incluya la revisión y el mejoramiento de los procedimientos para la administración, mantenimiento y soporte, así como procesos de auditoría que disminuyan el riesgo de pérdida de información. De igual manera, lograr interiorizar la cultura de pago y la confianza y transparencia en el manejo de los recursos públicos contribuiría al fortalecimiento de las finanzas públicas departamentales, como soporte para la financiación de bienes públicos, determinantes para la competitividad regional y el bienestar de la población. Como resultado de la implementación de planes de mejoramiento, se logró incrementar el recaudo de algunas rentas departamentales, entre ellas la que proviene del impuesto de vehículo automotor, la cual creció en 20.05% frente a la vigencia del 2013, y la renta que se percibe por el impuesto de anotación y registro, que se incrementó en 18.78%, frente al mismo periodo.

4.2.4 Énfasis en la evaluación de políticas públicas

La Contraloría Departamental del Valle, en cumplimiento de su función constitucional, debe ejercer control y vigilancia a los recursos y bienes del Estado que se planean y ejecutan a través de los planes de desarrollo municipales y departamentales, como instrumentos de planificación que condensan el conjunto de programas y proyectos por medio de los cuales se implementan las políticas públicas formuladas por el gobierno central y que buscan dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado determinados en el Artículo 2 de la Constitución Política. La función de la Contraloría incluye el control de resultado de la administración, tal como lo establece el Artículo 119 de la carta constitucional.

Cabe mencionar que por política pública se entiende "...un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 2006, p. 27).

Esta definición supone que existen tensiones entre la sociedad civil y el Estado porque los diferentes grupos de interés y de presión demandan que este último resuelva situaciones socialmente problemáticas. Dichos grupos son heterogéneos, tienen diferentes grados de poder y, por tanto, tienen capacidades diferentes para

incluir tales situaciones en la agenda pública y posteriormente en la agenda gubernamental. En la definición también resulta evidente que hay un doble objetivo en la política pública; en primer lugar, orientar el comportamiento de los ciudadanos para lograr la cohesión social y, en segundo lugar, modificar la situación problemática, es decir, no necesariamente hay una intención de resolverla. Esto implica que por lo general las políticas públicas se diseñan bajo un enfoque incrementalista, lo que significa que los problemas se modifican muy gradualmente con el fin de evitar apuestas que permitan realizar cambios estructurales.

Por su parte, la evaluación en las políticas públicas es un proceso sistémico (observación, análisis e interpretación de datos) orientado a la generación de nuevo conocimiento sobre una intervención pública que haya tomado la forma de una norma, programa, plan o proyecto, para lograr un juicio de valor objetivo, respecto al impacto de los cursos de acción. De acuerdo con Salazar Vargas (2009, p. 24), de manera general se puede entender por evaluación la "(...) actividad de comparar un determinado proceso o unos resultados específicos con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados, para confrontar la validez de un determinado proceso".

Esta apreciación se puede complementar con lo que afirma Weiss, quien considera que la evaluación se enfoca no solo en los resultados, sino que también estudia los procesos. De todas formas, la evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el fin de toda política pública debería ser la resolución de un problema social, definido este como un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada. El proceso de evaluación de políticas se encuentra mediado por marcos teóricos, estructura de valores (ideologías, modelos mentales, entre otros) y relaciones de poder.

El objetivo de la evaluación de políticas públicas es convertirse en un insumo útil para la toma de decisiones por parte de los servidores públicos, gerentes públicos o privados y ciudadanía en general. Igualmente la evaluación *ex post* contribuye a que las organizaciones e instituciones aprendan de las experiencias y puedan desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan un mejor diseño de cursos de acción y una mejor asignación de los recursos. Esto está en consonancia con el ejercicio del control fiscal, en el entendido de que la función de la Contraloría se focaliza en el control y vigilancia de los recursos públicos.

De acuerdo con lo anterior, la Contraloría Departamental diseñó e implementó una metodología para la evaluación a las políticas públicas, como parte de su Sistema de Gestión de la Calidad, que permite evaluar la gestión de los recursos públicos, los resultados y el impacto generado sobre la calidad de vida de la población beneficiada. Esta metodología se aplicó en la auditoría realizada en la vigencia 2015 a la Política Pública de Infancia y Adolescencia de la Gobernación

del Valle y los municipios de Dagua, La Cumbre, Vijes, Pradera y Candelaria. Los resultados de esta evaluación contribuyeron a realimentar el Informe Macro de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del departamento.

Lineamientos para realizar informes macro de política pública

Entre los diferentes instrumentos de análisis de las políticas públicas, uno de los más utilizados, a pesar de las innumerables críticas que tiene, es el denominado “ciclo de la política pública” (Figura 5), que aborda el desarrollo de las políticas desde un enfoque secuencial en el que estas se descomponen a través de una serie de etapas o secuencias lógicas. Estas etapas corresponden a (Jones, citado en Roth, 2006):

- Fase 1. Una situación percibida como un problema por los diferentes actores sociales y políticos, quienes los interpretan y presionan para que sea incluido en la agenda pública.
- Fase 2. Cuando el problema está incluido en la agenda gubernamental, la administración trata de buscar una o varias soluciones y los actores correspondientes toman la decisión por una de ellas.
- Fase 3. Corresponde a la implementación práctica de la decisión o incluso su no aplicación.
- Fase 4. Evaluación de la decisión y de su implementación.

Este modelo ideal de desarrollo de una política pública es muy útil para la reconstrucción del proceso, sin embargo, ha tenido diversidad de críticas, entre ellas, que muchas políticas públicas se pueden diseñar sin haberse formulado el problema o el hecho de que no se puede considerar la implementación de una política como un proceso exclusivamente técnico en el que se ejecuta una decisión, sino que se debe tener presente que los actores que ejecutan una política están inscritos en un contexto histórico, social y cultural específico y, a partir de ello interpretan y traducen el sentido y significado de un texto o una norma según su propio sistema de valores (Roth, 2006).

De hecho, la decisión expresa el resultado de la confrontación de los actores que intervienen en el proceso y cuya participación indica, de entrada, el reparto de poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre este y su entorno (Roth, 2006).

Lo anterior implica que el proceso de evaluación de una política tenga un alto grado de complejidad, dado que los problemas que se intentan modificar tienen múltiples causas que, de hecho, son objeto de varias disciplinas del conocimiento y de diversas políticas públicas. Pero, además, están mediadas por una compleja arquitectura institucional y multiplicidad de organiza-

ciones e intereses que intervienen en las diferentes fases de la política. Todo ello condicionado por un régimen político centralista y con una estructura administrativa sectorial que fragmenta la realidad, limitando con ello la intersectorialidad y convergencia, como condición necesaria para un impacto eficaz de las políticas en el bienestar de la población.



Figura 5. Ciclo de la política pública

Fuente: Contraloría Departamental del Valle.

La metodología de evaluación que desarrolló la Contraloría Departamental se materializa en un conjunto de directrices que deben ser abordadas en los procesos de auditoría macro, en los que se debe tener en cuenta la contextualización de la política, su proceso de implementación y los resultados de la ejecución, a partir de los siguientes elementos:

1. Contextualización de la política pública

- * a. Antecedentes de la elaboración de la política pública.
- * b. Normograma de la política.
- * c. Actores que intervienen en la política y sus roles y competencias.

2. Implementación de la política pública

- * a. Modelo de implementación.
- * b. Programas y proyectos desarrollados para alcanzar los objetivos esperados con la acción del Estado.
- * c. Estructura institucional en la que se inscribe la política pública.
- * d. Fuentes de financiación.

- * e. Articulación de los planes de desarrollo de los diferentes niveles de gobierno, con los planes de ordenamiento territorial y las directrices de la política proveniente del gobierno nacional.

3. Evaluación de la política pública

- * a. Armonización de los programas contenidos en el plan de desarrollo con la política pública del gobierno central.
- * b. Impacto de la política pública a través de los resultados de los programas y proyectos ejecutados, en relación con los objetivos de la política. Para ello, se analiza el cumplimiento de los indicadores que dan cuenta de las metas propuestas en el plan de desarrollo, teniendo como referente la línea base establecida y la relación costo-beneficio (recursos invertidos vs. población beneficiaria).

4.3 MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Entre los diferentes procesos de innovación que implementó la Contraloría Departamental del Valle del Cauca en su periodo 2012 – 2015, se encuentra el mejoramiento de los procedimientos para la realización de las auditorías, mediante estrategias que contribuyan a la aplicación de los principios de objetividad, transparencia y rigurosidad técnica que caracterizan el quehacer de este órgano de control. Las estrategias que se implementaron corresponden a la adaptación de la guía de auditoría que actualizó la Contraloría General de la República en 2013, el diseño de indicadores de productividad y eficiencia de control fiscal y la revisión y ajuste del sistema de calidad.

4.3.1 Guía de auditoría que realiza la Contraloría Departamental del Valle del Cauca

La Auditoría Territorial expidió en el año 2012 una guía de auditoría, desarrollada bajo la coordinación del Sistema Nacional de Control Fiscal – SINACOF, con la participación de la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales del país, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 30 de la Ley 1474 de 2011. Con base en lo anterior, la Contraloría Departamental del Valle del Cauca adoptó la guía de auditoría a las necesidades del departamento y a sus fortalezas organizacionales. La guía de auditoría de la Contraloría Departamental se adoptó mediante la Resolución 002 del 27 de febrero de 2014 y se empezó a implementar a partir del primer ciclo de auditorías del Plan General de Auditorías - PGA del 2014. Es un instrumento de apoyo a la gestión de la entidad, elaborada con el propósito de facilitar y

orientar el ejercicio del proceso auditor. Se trata de una herramienta técnica que establece lineamientos en las fases de planeación y ejecución del proceso auditor, así como en la elaboración del informe de auditoría, mediante la unificación de criterios técnicos que en concordancia con la estandarización de la gestión pública, garantizan la objetividad en el ejercicio de control fiscal (Tabla 3).

Convencionalmente la calidad del informe de auditoría dependía principalmente de la experiencia y experticia del funcionario auditor, por lo que la guía de auditoría busca disminuir la discrecionalidad en el control fiscal con la estandarización del lenguaje, los criterios y los procedimientos que se implementan en el interior del grupo de trabajo. Este conjunto de directrices adquiere mayor relevancia en la actualidad, dada la flexibilidad en la planta de personal de la administración pública.

Tabla 3. Contenido general de la guía

Tema	Contenido
Generalidades	Definición de la auditoría y sus modalidades. Criterios para la evaluación del manejo de los recursos públicos, mediante los sistemas de control de resultados, de gestión y financiera. Enfoque, propósitos, alcances y resultados de la auditoría.
Planeación Estratégica	Elaboración del Plan General de Auditoría – PGA. Asignación de las auditoría a los funcionarios.
Fase de Planeación	Elaborar cronograma de actividades Obtener comprensión del sujeto de control o asunto a auditar y su entorno. Analizar la cuenta rendida a través del Sistema de Rendición de Cuentas en Línea Evaluar la existencia y aplicación de los riesgos y controles Determinar y seleccionar bajo criterios técnicos las muestras a evaluar
Fase de Ejecución de Auditoría	Ajustar y aplicar los programas de la auditoría. Analizar y determinar las observaciones de auditoría. Activar proyector enlace

Fase de Informe de Auditoría	Consolidación del informe preliminar. Revisión del informe preliminar. Remisión al sujeto de control. Analizar respuesta del sujeto y consolidar el informe definitivo. Control de calidad al informe final y a los hallazgos. Revisar, firmar y remitir al sujeto auditado y demás partes interesadas. Aprobación Remisión de los hallazgos. Registro del Plan de Mejoramiento en el Sistema de Rendición de Cuentas en línea. Plan de mejoramiento.
Administración de la Calidad	Objetivos Actividades en la administración del proceso auditor. Administración de calidad.
Papeles de Trabajo	Son los registros efectuados por el auditor, de aquella información obtenida en el desarrollo de la auditoría. En estos documentos deben consignarse las evidencias que fundamentan las observaciones, los hallazgos, opiniones y conceptos y corresponden a los siguientes formatos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Modelo matriz de riesgos 2. Modelo de memorando de asignación 3. Modelo carta de presentación 4. Modelo carta de salvaguarda 5. Modelo de matriz evaluación del control fiscal interno 6. Modelo aplicativo muestreo 7. Modelo plan de trabajo 8. Modelo cronograma de actividades 9. Modelo de un programa de Auditoría 10. Matriz de evaluación de la gestión fiscal 11. Instructivo de la matriz de calificación de la gestión fiscal 12. Modelo de informe modalidad regular 13. Modelo de Informe modalidad especial 14. Modelo formato hallazgos fiscales, disciplinarios, penales y sancionatorios 15. Modelo de formato de evaluación del auditor
Normas de Auditoría del Proceso Auditor	

Evaluación del Proceso Auditor	Evaluación del cumplimiento de objetivos del proceso auditor. Evaluación del desempeño profesional en el proceso auditor. Evaluación de la aplicación y cumplimiento de la metodología. Generación de reporte de los beneficios del control fiscal.
--------------------------------	--

La guía de auditoría se enmarca en las Normas Internacionales de Auditoría (NIAs) y los procedimientos contenidos en el Sistema Integrado de Gestión - SIG - de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, con el fin de garantizar el desempeño del grupo auditor con pertinencia, oportunidad, idoneidad y coherencia. La guía tiene como objetivo fortalecer el ejercicio auditor y contribuir a optimizar la gestión pública de las entidades vigiladas dentro del marco de la Constitución y la ley. Por ello, se enmarca en la visión y responsabilidad de la Contraloría Departamental, orientada a posicionar y mantener el control fiscal “como un instrumento técnico, autónomo e independiente que permita el fortalecimiento de las finanzas departamentales y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado” (Contraloría Departamental del Valle, 2015).

Este instrumento es la base para liderar un ente de control que mantenga independencia política y funcional, fundamentada en lo técnico, con el fin de promover en los involucrados la defensa del interés público. Es por ello que la guía se fundamenta en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de los costos ambientales; y evalúa la efectividad de la gestión pública, teniendo en cuenta la cadena de valor (figura 6).

La gestión de las entidades sujetas de control se inicia desde el momento en que el gestor fiscal asume su cargo, con el propósito de administrar bienes, recursos o fondos públicos que van a ser transformados en un bien o servicio. Este proceso demanda estrategias y acciones como planeación, adquisición, administración, mantenimiento, adecuación, captación, conservación y custodia de los recursos. En este sentido, la Contraloría evalúa que la gestión, los resultados y el impacto generado, se hayan realizado en cumplimiento de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, así como la efectividad de los mismos.

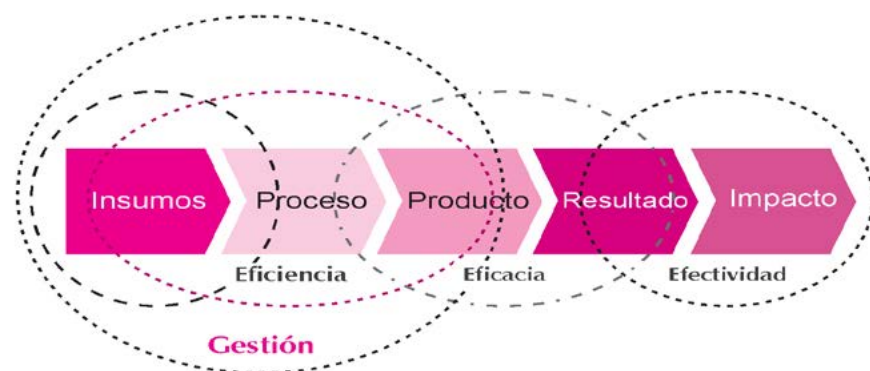


Figura 6. Cadena de valor de la gestión pública
Fuente Guía de Auditoría Territorial - GAT

En la vigencia del 2014 la guía se utilizó durante los cinco ciclos de auditorías realizados, que corresponden a 114 de las 154 entidades sujetas de control, lo que representa una cobertura del 74%. En el 2015 también se utilizó en los cinco ciclos de auditorías culminados. Esto significa que la guía ha sido probada en un amplio número de procesos de auditoría y que, por tanto, su impacto se refleje en dos aspectos centrales. En primer lugar, la apropiación de las directrices que establece la guía permite la estandarización de los procedimientos por parte del equipo auditor y, en segundo lugar, los resultados de las auditorías adquieren un mayor nivel de confianza por parte de los sujetos de control.

4.3.2 Herramientas para el seguimiento y medición de la eficiencia y productividad del control fiscal

La Contraloría Departamental del Valle diseñó e implementó una metodología para la construcción de indicadores de gestión y resultados del proceso de control fiscal, con la cual se busca evaluar y medir su eficiencia y productividad, de manera que se puedan identificar y corregir fallos en la realización de las auditorías. Esta metodología hace parte de las metas que en materia de calidad fueron establecidas en el plan estratégico 2012 – 2015 y del Sistema de Gestión de Calidad de la Contraloría Departamental, con lo cual cumple con los requisitos establecidos en la Norma Técnica de Calidad NTC ISO 9001:2008, la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 y el Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2014.

La Ley 872 de 2003 y el Decreto 4110 de 2004 establecen que los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión deben ser diseñados por cada entidad pública, por lo tanto, se hizo necesario definir indicadores de este tipo, que permitan medir la gestión del proceso auditor y determinar así su impacto frente al objetivo planteado.

Cabe mencionar que un indicador es la relación entre variables cuantitativas o cualitativas que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto a objetivos y metas previstas e influencias esperadas. Los indicadores de calidad son instrumentos de medición, basados en hechos y datos, que permiten evaluar la calidad de los procesos, productos y servicios para asegurar la satisfacción de los clientes, es decir, miden el nivel de cumplimiento de las especificaciones establecidas para una determinada actividad.

Un buen indicador debe cumplir al menos con cuatro características: a) validez, es decir, que debe reflejar el aspecto para el que se creó o estableció y no otro; b) confiabilidad, debe brindar el mismo resultado en iguales circunstancias; c) comprensibilidad, debe comprenderse fácilmente en relación con el aspecto que pretende reflejar y d) sencillez, debe ser sencillo de administrar, de aplicar y de explicar.

Tipo de indicadores

La medición de las actividades se realiza a través de indicadores de gestión y resultados:

a) Indicadores de gestión

Este tipo de indicadores mide cómo se está realizando el proceso en términos de optimización de recursos, es decir, la eficiencia. De acuerdo con la definición establecida en la norma internacional ISO 9000, el indicador de eficiencia es la relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados. Este indicador tiene dos medidas esenciales: la técnica y la económica. La técnica es el resultado de su medición en términos físicos (productividad) y la económica en términos monetarios (costos).

b) Indicadores de resultados

Los indicadores de resultados están asociados con las metas de la gestión, así como con la eficacia y la efectividad de su logro, en otras palabras, con los resultados y el impacto de los mismos. En relación con los indicadores de eficacia, estos miden el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos y se enfocan en el qué se debe hacer. Este indicador se realiza con base en los requerimientos de la entidad sujeto de control, con el fin de tener un referente de comparación entre los resultados del proceso y los que se esperan. Este tipo de indicadores hacen

referencia a la noción de eficacia, que es definida por la norma internacional ISO 9000, como la extensión en la que se realizan las actividades planificadas y se alcanzan los resultados planificados.

La eficacia puede ser definida como el éxito de un programa o de una actividad para la obtención de los objetivos y metas predeterminados en términos de cantidad, calidad y oportunidad de los bienes y servicios producidos. Es el logro de resultados de manera oportuna guardando relación con los objetivos y metas planteadas.

Por otra parte, la efectividad es un concepto involucra la eficiencia y la eficacia, es la evaluación del logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles.

Para la documentación de los indicadores se diseñó una ficha técnica sobre las características, su objetivo y su proceso de construcción; esto se ilustra en la tabla 4.

Tabla 4. Ficha del indicador

Ítem	Definición
Nombre del indicador	Nombre asignado al indicador.
Fecha	Fecha de elaboración del indicador.
Nombre del proceso	Proceso al que pertenece el indicador (control fiscal, responsabilidad fiscal, etc.).
Objetivo del proceso:	Plan de acción o plan estratégico al que corresponde el indicador.
Áreas o procesos que suministran información para el indicador	Procesos o áreas que pueden ser fuente primaria de la información que alimenta el indicador
Responsable del cálculo	Área o persona encargada de realizar el cálculo del indicador.
Responsable de analizar y tomar decisiones	Área o persona encargada de analizar y tomar las decisiones que competen al indicador.
Usuarios	Usuarios finales de la entidad para los cuales el indicador resulta importante.
Objetivo/ descripción	Definición del indicador o el objetivo que debe cumplir el mismo.

Tipo de indicador	Identifica si se trata de un indicador de eficacia, eficiencia, efectividad, productividad, etc.
Tendencia	Tipo de trayectoria que se espera tenga el indicador, este puede ser Ascendente, Descendente, Constante.
Fórmula para calcular el indicador	Fórmula que se utilizará para calcular el indicador; se determina el numerador y el denominador del mismo.
Unidad de medida	Número, promedio, porcentaje, documento, etc.
Interpretación	Interpretación del resultado considerando la relación del denominador en relación con el numerador o la forma correcta del leer el indicador de acuerdo a su medición (porcentaje, veces, unidades, etc.).
Frecuencia de recolección	Periodicidad de frecuencia de la información que alimentará el indicador.
Frecuencia de revisión	Periodicidad del análisis de la información: mensual, bimensual, trimestral, semestral, anual, etc.
Fuente de datos y métodos para la medición	Registro de datos de donde se extrae la información.
Observación	Datos relevantes necesarios a considerar para la formulación del mismo o para su interpretación.
Escala	Tipo de medición con el que se debe leer el resultado del indicador. Ejemplo, numérico.
Indicadores para el proceso de control fiscal	

4.3.3 Revisión y ajuste del sistema de calidad para el control fiscal

En el marco del proceso de mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad durante el periodo 2012 – 2015 se realizaron diversos ajustes al 96% de los procedimientos que constituyen el proceso de control fiscal, con la finalidad de hacerlos más ágiles, dinámicos y actualizarlos de acuerdo con los cambios normativos y de métodos que se han presentado en materia de control fiscal. Actualmente, el control fiscal cuenta con 21 procedimientos, de los cuales se ilustran en la tabla 5 aquellos a los que se les realizó modificaciones.

Tabla 5. Procedimientos con modificaciones durante el periodo 2012 - 2015

Periodo 2008 – 2011: cómo estaba el proceso	Periodo 2012 – 2015: cómo se entrega el proceso	Cambios realizados durante el periodo 2012 – 2015
Caracterización del proceso de control fiscal	Caracterización del proceso de control fiscal	Se modifica la caracterización del proceso en las columnas de entradas del ciclo PHVA.
Plan de calidad micro	Plan de calidad del proceso de control fiscal micro	Se ajusta el plan de calidad debido a la modificación de algunos procedimientos, estableciendo controles específicos sobre las variables críticas de los procedimientos del proceso de control fiscal Micro y Macro, así como los recursos asociados, quién debe aplicarlos y cuándo deben aplicarse en las diferentes etapas de los procesos auditores.
Plan de calidad macro	Plan de calidad del proceso de control fiscal macro	
Procedimiento para la Elaboración del Plan General de Auditorías	Procedimiento para la Elaboración del Plan General de Auditorías - PGA	Se modificaron algunas actividades, se crea el Anexo 5 “modificaciones al PGA” y se definen responsabilidades en las actividades del procedimiento, con lo que se establece un control al cumplimiento y ejecución del PGA.
Procedimiento para la elaboración del Memorando de Encargo de Auditoría con Enfoque Integral	Procedimiento para la asignación de las auditorías	Se cambió el procedimiento de memorando de encargo por el de asignación de auditorías, acorde con la Guía de auditoría de la Contraloría Departamental del Valle.
Procedimiento para la Elaboración de la Planeación de la Auditoría con Enfoque Integral	Procedimiento para la Elaboración de la Planeación de la Auditoría con Enfoque Integral	Se modifica el procedimiento, ajustándolo de acuerdo con la nueva guía de auditoría y una prueba piloto.
Procedimiento para la ejecución e Informe de la Auditoría con enfoque integral	Procedimiento para la ejecución de auditoría con enfoque integral.	Se eliminó el procedimiento para la ejecución e informe de la auditoría con enfoque integral y sus anexos, creándose en su defecto el procedimiento para la ejecución de auditoría con enfoque integral de acuerdo a la nueva guía de auditoría territorial y prueba piloto.

Periodo 2008 – 2011: cómo estaba el proceso	Periodo 2012 – 2015: cómo se entrega el proceso	Cambios realizados durante el periodo 2012 – 2015
Procedimiento para Seguimiento al Plan de Mejoramiento	Procedimiento para informe de auditoría con enfoque integral	Se crea el procedimiento para informe de auditoría con enfoque integral de acuerdo con la nueva guía de auditoría territorial y prueba piloto.
Procedimiento para la Revisión a la Rendición Mensual de Información sobre contratación de obra.	Procedimiento para la Revisión sobre obras y proyectos de infraestructura física de los sujetos de control	Se realizan ajustes al procedimiento como resultado de la Auditoría al Sistema Integrado de Gestión – ASIG ajustándose el flujograma, responsables y actividades, pasando de 9 a 10 el número de actividades del procedimiento. Con este cambio se pretenden determinar los beneficios que genera (impacto), realizar el ejercicio de visitas fiscales en tiempo real y documentar las observaciones que se generan por problemas o riesgos de los sujetos de control. A las observaciones relacionadas con un problema se les aplicará corrección y a las observaciones que identifican riesgos se les aplicará acción correctiva. Esto permitirá identificar los beneficios y el impacto que genera la Contraloría al realizar visitas fiscales en tiempo real.
Procedimiento para Visita Fiscal	Procedimiento para visita fiscal	Se modificaron las denominaciones de los cargos y las dependencias de acuerdo a la ordenanza 344 de 2012.
Procedimiento para el Control de No conformidad y Producto No Conforme	Procedimiento para el control del producto No Conforme	Se modifican las actividades 1, 2, 3, 4 y 5 del procedimiento, creándose el anexo No.5 “análisis del producto no conforme”, para determinar las instancias del Producto no Conforme en las diferentes etapas del proceso auditor, así como garantizar que el informe se emita de acuerdo a los requisitos y características del mismo.

Periodo 2008 – 2011: cómo estaba el proceso	Periodo 2012 – 2015: cómo se entrega el pro- ceso	Cambios realizados durante el perio- do 2012 – 2015
Procedimiento para la Apli- cación de la Trazabilidad y Archivo de Papeles de Trabajo”	Procedimiento para la aplicación de la trazabili- dad y archivo de papeles de trabajo	Se modifican las actividades 1, 4, 5 y 6 del procedimiento para el mejoramiento del registro de la trazabilidad y avances de los procesos auditores y se realizó una mayor organización de la trazabili- dad de los procesos.
Procedimiento Proceso Sancionatorio	Procedimiento administra- tivo sancionatorio fiscal	Se articuló el procedimiento a la Resolución Reglamentaria No.016 del 16 de diciembre de 2013 y a la Ley 1437 de 2011.
Procedimiento para el Registro de las Operaciones de Crédito Público	Procedimiento para el Re- gistro de las Operaciones de Crédito Público.	Se modificaron las actividades 2 y 3 del procedimiento, ajustándose a las actividades realizadas.
Procedimiento para el Informe de Cierre Fiscal	Procedimiento para reali- zar auditoría especial a los cierres fiscales	Se modificaron las actividades del procedimiento, ajustándose a las actividades realizadas.
Procedimiento para la Elaboración del Informe Consolidado del Estado de la Deuda Pública	Procedimiento para la elaboración del informe consolidado del estado de la deuda pública	Se ajustan las actividades 1 y 2 del procedimiento, ajustándose a las actividades realizadas para producir el respectivo informe.
Procedimiento para el re- porte de la información en el aplicativo audibal de la CGR, sobre los dictámenes contables, evaluación del control interno contable y hallazgos contables	M2P5-16 Procedimiento para el reporte de la infor- mación en el aplicativo audibal de la CGR, sobre los dictámenes contables, evaluación del control in- terno contable y hallazgos contables	Se modificaron las denominaciones de los cargos y las dependencias, de acuerdo con la ordenanza 344 de 2012.
Procedimiento para la Evaluación de Programas de Saneamiento Fiscal y Fi- nanciero, Plan de Desempe- ño O Acuerdo de Reestruc- turación de Pasivos	Procedimiento para la evaluación de programas de saneamiento fiscal y financiero, plan de desem- peño o acuerdo de rees- tructuración de pasivos	Se modificó la actividad No.2 del procedimiento para dar inicio al proceso administrativo sanciona- torio cuando los sujetos de control no presenten el informe, ajustándose a las actividades realizadas.

Periodo 2008 – 2011: cómo estaba el proceso	Periodo 2012 – 2015: cómo se entrega el pro- ceso	Cambios realizados durante el perio- do 2012 – 2015
Procedimiento para la Elaboración del Informe Financiero y Estadístico del Valle del Cauca	Procedimiento para la Elaboración del Informe Financiero y Estadístico del Valle del Cauca	Se suprime en la actividad No.1 la palabra Sircvalle y se ajustan las denominaciones de los cargos y las dependencias con el fin de dar cumplimiento a la ordenanza 344 de 2012.
Procedimiento para la Elaboración del Informe Anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente del Valle del Cauca	Procedimiento para la Elaboración del Informe Anual sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente del Valle del Cauca	Se suprime en la actividad No.1 la palabra Sircvalle y se ajustan las denominaciones de los cargos y las dependencias con el fin de dar cumplimiento a la ordenanza 344 de 2013.
Procedimiento para evaluación y seguimiento al plan de mejoramiento suscrito por los sujetos de control	Procedimiento para evaluación y seguimiento al plan de mejoramiento suscrito por los sujetos de control	Se modifica el procedimiento para el seguimiento al plan de mejora- miento, el cual queda con una nueva codificación, con el fin de fortalecer la eficiencia en la evaluación de los Planes de Mejoramiento de los Sujetos de Control.
Procedimiento Control de Advertencia		Este procedimiento fue eliminado puesto que la Corte Constitucional declaró inexecutable el numeral 7 del artículo 5 del Decreto 267 de 2000, que permitía a las Contralorías aplicar la llamada función de adver- tencia, o el hecho de poder “advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometían el patrimonio público.
	Procedimiento para evaluación de políticas públicas	Se crea el procedimiento, con el cual se orienta a los auditores en la eva- luación a la ejecución de políticas públicas.

Periodo 2008 – 2011: cómo estaba el proceso	Periodo 2012 – 2015: cómo se entrega el pro- ceso	Cambios realizados durante el perio- do 2012 – 2015
	Guía de Auditoría	Se actualiza la Guía de auditoría de acuerdo con los ajustes realizados en el proceso fiscal, con el fin que sea un material permanente de consulta de los auditores.

5. IMPACTOS DE LAS INNOVACIONES EN EL CONTROL FISCAL

Las innovaciones implementadas en la Contraloría Departamental del Valle del Cauca en materia de control fiscal contribuyeron a alcanzar varios logros que hicieron de su objetivo misional un ejercicio oportuno, eficiente, incluyente y duradero. Estos logros se reflejan en impactos significativos en diferentes frentes como el acercamiento del ciudadano al tema, el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos por parte de las entidades sujeto de control y el incremento de la productividad de la Contraloría.

5.1 IMPACTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Se diseñó e implementó el Observatorio de Control Fiscal, con la colaboración del Área de Recursos Informáticos, el cual ha sido consultado por parte de los clientes y partes interesadas, brindándose de esta manera transparencia en el actuar de la entidad, puesto que ha permitido consultar en tiempo real el estado de los procesos auditores que se encuentran en ejecución. Esta herramienta tiene un importante impacto potencial, que se materializará en la medida en que la ciudadanía incorpore en la vida cotidiana el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la realización de trámites con entidades gubernamentales (gobierno en línea) y pueda ejercer control sobre la gestión de los recursos públicos. Todo ello redundaría en la profundización de la democracia participativa, en la medida en que estos instrumentos permiten ejercer la ciudadanía digital y, por tanto, que los ciudadanos estén integrados a las dinámicas políticas, económicas y culturales de la sociedad contemporánea.

El Observatorio también contribuye al fortalecimiento de los niveles de transparencia y buen gobierno en la gestión pública, lo cual genera confianza en la comunidad local, nacional e internacional y empodera a los ciudadanos como corresponsables en la defensa del interés público. De hecho, en la medición del Índice de Transparencia que realizan Transparencia por Colombia, la Unión Europea, y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, se resaltó en su evaluación el nivel de visibilidad e

institucionalidad de la Contraloría Departamental del Valle en las vigencias 2013 y 2014, en lo referente a la divulgación de la información pública, de la gestión administrativa y la información al servicio del ciudadano.

De igual manera, se resaltó la implementación de políticas y medidas anticorrupción y el comportamiento ético y organizacional en el interior del ente de control. Estas políticas y estrategias son acordes con los criterios internacionales de evaluación de los gobiernos nacionales, que realizan organismos multilaterales y que son determinantes para el ingreso y/o exclusión de los países a organizaciones internacionales de cooperación económica como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

5.2 IMPACTOS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Las diversas innovaciones que realizó la Contraloría para fortalecer el proceso de control fiscal generaron importantes impactos, tanto en la gestión de los recursos y la capacidad fiscal de las entidades auditadas, como en el mejoramiento de la productividad de la entidad y la calidad del ejercicio del control. Estos impactos se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

- Durante el año 2014 se presentó una mejora en el recaudo de las rentas departamentales, entre ellas, la de los impuestos de vehículo automotor y de registro y anotación, como resultado de los planes de mejoramiento suscritos entre la Contraloría Departamental y la Gobernación del Valle del Cauca.
- El sistema de Información RCL ha permitido que los sujetos de control rindan cuentas vía electrónica en tiempo real, lo que posibilita el ejercicio del control fiscal de manera más efectiva, dado que optimiza recursos y agiliza el suministro y procesamiento de la información. La implementación de este sistema permitió que la Dirección Técnica de Infraestructura Física realizara la revisión y evaluación de 110 contratos de obra suscritos a 34 entidades, por valor de \$26.431.240.568,00, en el año 2014 y su posterior visita en terreno, lo que permitió verificar con oportunidad y calidad su real ejecución. En el 2015 se realizaron visitas a 21 entidades, en las que se revisaron 127 contratos de obra por valor de \$28.489.436.346,00. Los resultados de estas visitas fueron documentados de manera oportuna y con criterios técnicos de calidad.
- De igual manera, los sujetos de control registraron a través del aplicativo RCL los planes de mejoramiento y sus correspondientes avances, lo cual optimiza el tiempo de evaluación por parte del organismo de control y permite contar con información estadística y actualizada para realimentar

el proceso de mejoramiento continuo de la gestión de los recursos públicos por parte de los sujetos de control.

- Ampliación de la cobertura del proceso de control fiscal. De las 152 entidades objeto de control por parte de la Contraloría Departamental, solo dos no fueron auditadas en el periodo 2012 - 2015: Tren Turístico Café y Azúcar y Hospital San Antonio de Roldanillo. Esto significa que se alcanzó una cobertura del 99%, con un impacto bastante positivo, ya que las entidades que habían sido evaluadas en la actualidad se encuentran en proceso de mejoramiento de su gestión como resultado de la suscripción de planes de mejoramiento con la Contraloría.
- Se realizaron estudios especiales e informes macro de políticas públicas en diversos temas, que le permiten a las entidades involucradas tomar acciones para corregir las deficiencias en su gestión, en procura del bienestar de la comunidad vallecaucana. Estos temas se presentan en la tabla 6.

Tabla 6. Estudios especiales e informes macro de políticas públicas

Contratación	Ola invernal	recurso hídrico
Recursos naturales y medio ambiente	Saneamiento básico (Planta de tratamiento de aguas residuales – PTAR)	Evaluación de los ingresos por concepto de rentas tributarias (rentas departamentales y municipales).
Viabilidad financiera de las empresas de servicios públicos	Centros de diagnóstico automotor (CDA)	Institutos del deporte y la recreación en el Departamento del Valle (IMDERS)
Entidades prestadoras de salud - red hospitalaria	Concesión vial	Políticas de salud, vivienda, deporte, infancia y adolescencia y regalías
Fiducias	Alumbrado público	

- Diseño e Implementación de la Guía de Auditoría de la Contraloría Departamental, aportando con ello al mejoramiento de la capacidad técnica y la celeridad en el ejercicio del control fiscal.
- Productividad de vigencias auditadas: se auditaron 117 vigencias en el año 2015, es decir, que la variación del nivel de cobertura en comparación con el año 2011 fue del 26% en el cual se auditaron 93 vigencias.
- Productividad de las auditorías realizadas: la variación del nivel de cobertura de las auditorías realizadas se mantuvo con relación a la vigencia 2011, teniendo en cuenta que se realizaron 266 auditorías.

- Al 31 de diciembre de 2015 se entregará el proceso de control fiscal con 229 vigencias por auditar, correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014, lo cual implica una disminución en el número de cuentas sin auditar que quedarán pendientes para la próxima vigencia. Con respecto al periodo 2008 – 2011, el número de vigencias sin auditar disminuyó en 92, lo cual refleja una ampliación en la cobertura del 29%.
- Índice de productividad por auditor: el número de veces que un auditor participó en relación al total de auditorías realizadas y considerando el crecimiento paralelo de auditorías, se ubica en 6,7 para el 2015 con 40 auditores en promedio y 266 auditorías, lo cual indica un alto índice en la productividad de cada auditor del proceso de control fiscal.

6. REFERENCIAS

- Alcaldía Distrital del Buenaventura - Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento - Universidad del Valle (2014). *Informe de la Consultoría Asistencia técnica para la actualización y armonización del Distrito de Buenaventura, en el marco de la implementación de la Ley 1617 de 2013 o régimen para los distritos especiales en Colombia*, para la Alcaldía de Buenaventura.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 29 (Febrero 15 de 1989). “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y otras disposiciones”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 14 (Julio 6 de 1983). “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 12 (Enero 16 de 1986). “Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 10 (Enero 10 de 1990). **“Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones”.**
- Colombia. Congreso de la República. Ley 60 (Agosto 12 de 1993). **“Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.**
- Colombia. Congreso de la República. Ley 715 (Diciembre 21 de 2001). “ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1454 (Junio 28 de 2011). LOOT. “Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1474 (Julio 12 de 2011). “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.
- Colombia. Constitución Política de 1991.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica Social. CONPES 2597 de 1992

- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica Social. CONPES 3045 (17 de agosto de 1999)
- Colombia. Estatuto de Descentralización. Decretos 77 a 81 de 1987.
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. *Modelo para control y revisión de la información sobre obras y proyectos de infraestructura física. Dirección técnica de infraestructura física (150-19.62).*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (S.F). *Modelo informe de auditoría especial -Evaluación de políticas públicas (TRD de la dependencia -19.11).*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (S.F). *Instructivo para la elaboración del informe de revisión de la información sobre obras y proyectos de infraestructura física.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (S.F). *Lineamientos para realizar informes macro de política pública.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (S.F). *Modelo pre informe/ informe revisión de la información sobre obras y proyectos de infraestructura física (150-19.62).*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (S.F). *Modelo informe macro de política pública (TRD de la dependencia -19.11).*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (Mayo 2013). *Informe final. Auditoría especial rentas Departamentales y Municipales. Administración central. Rentas Departamentales. Vigencia 2012.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2015). *Listado de capacitaciones RCL 2015.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2015). *Guía de auditoría de la Contraloría Departamental del Valle del Cauca.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2015). *Procedimientos para la revisión de la información sobre obras y proyectos de infraestructura física de los sujetos de control.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2015). *Procedimientos para evaluación de políticas públicas.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2015). *Memorando de encargo. Auditoría especial Rentas Departamentales. Vigencia 2012. Memorando no. 001 de 2013 (130-19.11).*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (S.F). *Metodología para la construcción de indicadores de gestión y resultados. Proceso de control fiscal.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2014). *Plan de calidad del proceso de control fiscal micro.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2013). *Plan de calidad del proceso de control fiscal macro.*
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2013). *Resolución No. 015 de 2013 "Por medio de la cual se adopta el software Observatorio de Control Fiscal".*
- Gobernación del Valle del Cauca (Julio 31 de 2013). *Gaceta Departamental.* Cali.
- Gobernación del Valle del Cauca - Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento - Universidad del Valle (2014). *Agenda prospectiva Valle del Cauca 2032. Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad.*

- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?", en Revista Más Poder Local, N° 12, Especial Redes Sociales y Gobernanza, pp. 14-22. Disponible en: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>
- Roth D. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). *Políticas públicas y think tanks.* Konrad Adenau Stiftung.
- Transparencia por Colombia (S.F). Índice de transparencia departamental - ITD 2013 - 2014.
- Transparencia por Colombia et al. (S.F). *Reporte final de resultados. Índice de transparencia departamental para contralorías vigencia 2013 - 2014.*
- Varela Barrios, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. En: Revista EURE, Vol. 41, No 123, pp. 213 – 237. Santiago de Chile.

